Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rapport annuel

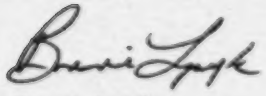
2014

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificatrice générale, j'ai le plaisir de vous soumettre le *Rapport annuel 2014* du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,



Bonnie Lysyk

Automne 2014

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport en communiquant avec ServiceOntario au 416 326-5300 ou, sans frais, au 1 800 668-9938. Une version électronique du rapport est accessible au **www.auditor.on.ca**

© 2014, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2617 (Imprimé)
ISBN 978-1-4606-4850-6 (Imprimé, éd. 2014)

ISSN 1911-7086 (En ligne)
ISBN 978-1-4606-4851-3 (PDF, éd. 2014)

Photos en couverture :
en haut à gauche : © iStockphoto.com/Rich Legg
en haut au centre : © iStockphoto.com/sezeryadigar
en haut à droite : © iStockphoto.com/Dean Mitchell
en bas à gauche : © iStockphoto.com/ballycroy
en bas à droite : Bureau de la vérificatrice générale/Christine Pedias

Table des matières

	Réflexions	5
Chapitre 1	**Résumés des audits de l'optimisation des ressources**	15
Chapitre 2	**Comptes publics de la province**	35
Chapitre 3	**Rapports sur les audits de l'optimisation des ressources**	72
Section 3.01	Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles	73
Section 3.02	Programme de garde d'enfants (garderies agréées)	110
Section 3.03	Commission des services financiers de l'Ontario — Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers	142
Section 3.04	Immunisation	180
Section 3.05	Infrastructure Ontario — Diversification des modes de financement et d'approvisionnement	222
Section 3.06	Programme de prêts d'Infrastructure Ontario	251
Section 3.07	Commission de l'énergie de l'Ontario — Réglementation du gaz naturel	271
Section 3.08	Soins palliatifs	298
Section 3.09	Programme des candidats de l'Ontario	335
Section 3.10	Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle	386
Section 3.11	Initiative des compteurs intelligents	423
Section 3.12	Protection des sources d'eau	473
Chapitre 4	**Suivi des audits de l'optimisation des ressources de 2012**	505
Section 4.01	Programmes de dépistage du cancer	507
Section 4.02	Poursuites criminelles	517
Section 4.03	Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète	527
Section 4.04	Programme Air pur Ontario	537
Section 4.05	Éducation des élèves autochtones	546
Section 4.06	Établissements de santé autonomes	558
Section 4.07	Processus de placement en foyer de soins de longue durée	568
Section 4.08	Metrolinx — Planification régionale des transports	575

	Section 4.09	Police provinciale de l'Ontario	589
	Section 4.10	Perception des impôts	608
	Section 4.11	Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle	617
	Section 4.12	Services de justice pour la jeunesse	627
Chapitre 5	**Examen de la publicité gouvernementale**		640
Chapitre 6	**Comité permanent des comptes publics**		648
Chapitre 7	**Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario**		651
Annexe 1	**Organismes de la Couronne**		677
Annexe 2	**Sociétés relevant de la Couronne**		679
Annexe 3	**Organismes du secteur parapublic**		681
Annexe 4	**Arrêtés du Conseil du Trésor**		686

Réflexions

Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Introduction

Il m'est difficile de croire qu'un an déjà s'est écoulé depuis que j'ai assumé la charge de vérificatrice générale de l'Ontario en septembre dernier. Mes impressions initialement favorables du dévouement et de l'assiduité des députés à l'Assemblée législative – y compris des membres du Comité permanent des comptes publics, des sous-ministres et de leur personnel – ainsi que des commissions et de la haute direction du secteur parapublic ne se sont pas démenties. Je peux en dire autant du personnel de mon bureau, que je remercie de son excellent travail et de sa précieuse contribution à ce rapport.

En tant que bureau indépendant de l'Assemblée législative, nous devons présenter des rapports sur les résultats de nos travaux aux députés, aux membres du Comité permanent des comptes publics et aux citoyens de l'Ontario. Nos rapports ciblent les domaines dans les secteurs public et parapublic où des améliorations doivent être apportées pour le bienfait de la population ontarienne. Nous nous soucions vivement de l'exécution de notre travail, de la formulation des recommandations et de la rédaction de rapports équitables et factuels.

Le Comité permanent des comptes publics, comité multipartite de l'Assemblée législative, commande le respect de ses pairs partout au Canada pour son examen des questions soulevées dans nos rapports et le suivi des recommandations associées pour en assurer la mise en oeuvre. Il publie aussi ses propres rapports et recommandations pour faire en sorte que les Ontariens bénéficient de l'optimisation des ressources ainsi que des initiatives, des programmes et des dépenses du gouvernement.

La présente section du rapport commente généralement les constatations de notre audit de cette année et certains de nos messages clés.

Comptes publics et accroissement du fardeau de la dette de l'Ontario

Le chapitre 2 du rapport présente des renseignements sur les Comptes publics de l'Ontario. Pour une 21e année consécutive, soit depuis l'adoption des normes comptables généralement reconnues en 1993-1994, la vérificatrice générale a émis une opinion sans réserve au sujet des états financiers consolidés du gouvernement de l'Ontario.

Notre principal commentaire au chapitre 2 porte sur le fardeau croissant de la dette de la province. Même s'il importe d'éliminer le déficit annuel de l'Ontario, le gouvernement doit fournir plus de renseignements sur les moyens qu'il compte prendre pour atteindre son objectif à long terme de

réduire le ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB) à son niveau de 27 % enregistré avant la récession. Il est prévu que ce ratio atteigne le pic de 40,5 % en 2015-2016, après quoi il devrait marquer un repli. Le ratio de la dette nette au PIB est un indicateur clé de la capacité financière du gouvernement d'assumer la dette en proportion de la taille de l'économie. Il mesure le lien entre ses obligations financières et sa capacité à réunir les fonds requis pour s'en acquitter. La croissance économique de la province et les emprunts du gouvernement auprès de parties externes ont une incidence sur ce ratio.

Bien qu'on anticipe la réduction du déficit annuel, la province poursuivra chaque année ses emprunts pour financer le déficit, refinancer la dette venant à échéance et financer les projets d'infrastructure publique (exécutés par les secteurs public et privé). De fait, il est prévu que la dette nette (l'écart entre le total des passifs et des actifs du gouvernement) et la dette totale (la somme des emprunts du gouvernement qu'il doit rembourser à des parties externes) continueront d'augmenter en termes absolus, même après que la province aura réalisé des excédents budgétaires annuels. Cette situation n'échappe pas aux députés de l'Assemblée législative ni au public. Nous estimons que la dette totale se chiffrera à plus de 340 milliards de dollars en 2017-2018 (elle totalisait 295,8 milliards de dollars le 31 mars 2014).

D'ici 2017-2018, exercice au cours duquel le gouvernement s'attend à parvenir à un excédent annuel, la dette nette de l'Ontario aura plus que doublé pendant une décennie, passant de 156,6 milliards dollars en 2007-2008 à plus de 325 milliards de dollars en 2017-2018. Pour mettre ces chiffres en perspective, il faudrait que chaque homme, femme et enfant de la province verse 23 000 $ dans les coffres de la province pour éliminer la dette nette de l'Ontario d'ici 2017-2018. Nous conseillons au gouvernement de fournir un complément d'information sur les mesures qu'il entend prendre pour rejoindre son objectif de réduction du ratio de la dette nette au PIB afin d'atteindre le taux de 27 % préalable à la récession.

Aperçu de trois audits

L'optimisation des ressources, chimère ou réalité?

L'optimisation des ressources s'entend de l'utilisation optimale des ressources pour parvenir aux résultats escomptés. L'examen de l'optimisation des ressources sert à déterminer si des avantages maximaux ont été dégagés ou non des biens et services qu'une organisation reçoit et fournit ou encore si les contribuables ou les consommateurs obtiennent un bon rendement de leur argent.

Le concept de l'optimisation des ressources est appliqué de diverses façons dans tous nos rapports d'audit, mais deux des trois audits auxquels je m'attarde cette année le concernent directement et révèlent les sommes importantes en cause. Il s'agit de l'**Initiative des compteurs intelligents (l'Initiative)** et de la **diversification des modes de financement et d'approvisionnement d'Infrastructure Ontario**.

Initiative des compteurs intelligents

Près de 2 milliards de dollars provenant des factures d'électricité des abonnés ont été engagés pour l'**Initiative des compteurs intelligents**. Pourtant, l'objectif projeté de réduire sensiblement la demande d'électricité de pointe au moyen des compteurs intelligents et de la tarification horaire, ainsi que de réduire le besoin en nouvelles sources d'énergie, n'a toujours pas été réalisé. L'Initiative visait à inciter les abonnés à consommer moins d'électricité pendant les périodes de pointe afin d'éviter que l'Ontario accroisse sa capacité de production d'énergie. Les cibles de réduction de la demande de pointe fixées par le ministère de l'Énergie n'ont pas été accomplies et les abonnés s'inquiètent vivement de leurs factures d'électricité. Ces derniers paient des tarifs beaucoup plus élevés pour assurer l'expansion de la capacité génératrice d'électricité et la mise en service des compteurs intelligents.

De plus, le tarif horaire a été fortement touché par l'ajustement global (un supplément visant essentiellement à combler l'écart entre les prix garantis payés aux producteurs d'électricité privés et le prix courant du marché de l'électricité), qui est compris dans le tarif horaire. L'ajustement global compte actuellement pour 70 % du tarif horaire, alors le prix courant du marché constitue la fraction restante de 30 %. La structure tarifaire n'est pas transparente, car les frais ne sont pas ventilés sur les factures d'électricité des abonnés. De 2006 à 2013, l'ajustement global a augmenté de près de 1 200 %, alors que le prix moyen sur le marché de l'électricité a chuté de 46 %. D'ici 2015, l'ajustement global cumulatif réel, projeté sur 10 ans (de 2006 à 2015), devrait se chiffrer à environ 50 milliards de dollars. Suivant la définition de l'ajustement global, ce montant de 50 milliards de dollars provient des paiements supplémentaires versés par les abonnés, en plus du prix courant de l'électricité. Sous peu, d'autres producteurs privés, surtout ceux produisant de l'énergie renouvelable plus coûteuse, seront branchés au réseau et les abonnés connaîtront de nouvelles hausses de l'ajustement global.

Diversification des modes de financement et d'approvisionnement d'Infrastructure Ontario

Dans notre audit de la **diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)**, nous avons constaté qu'Infrastructure Ontario avait recours aux évaluations de l'optimisation des ressources pour déterminer si les grands projets d'infrastructure devaient être exécutés par le secteur public ou le secteur privé en fonction de divers modèles de DMFA, qui sont décrits à l'**annexe 1** de la **section 3.05**. Concernant les 74 projets d'infrastructure pour lesquels Infrastructure Ontario a conclu que leur exécution par le secteur privé était plus efficace, nous avons estimé que les coûts tangibles (p. ex. les frais de construction, le financement, les services d'avocats, d'ingénierie et de gestion de projet) étaient près de 8 milliards de dollars plus élevés que ceux qu'aurait engagés le secteur public s'il avait été en mesure de les exécuter dans le calendrier et le budget fixés. Les risques que les projets ne soient pas exécutés par le secteur public dans le calendrier et le budget étaient estimés à près de 5 fois plus élevés que ceux associés aux projets réalisés par le secteur privé. Les coûts de financement supérieurs du secteur privé constituent un élément clé du montant de 8 milliards de dollars. Initialement, le secteur privé finance la construction des projets selon les modèles de DMFA, mais en définitive, la province en acquitte les frais aux termes des marchés conclus avec le secteur privé, dont certains peuvent durer jusqu'à 30 ans. Le 31 mars 2014, la dette publique contractée pour les projets de DMFA avait augmenté d'environ 5 milliards de dollars depuis 2005. Le total des passifs et des engagements de la province liés aux projets de DMFA s'élevait à quelque 23,5 milliards de dollars, montant qui devra être remboursé à l'avenir.

Nous avons déterminé qu'Infrastructure Ontario n'aurait pas dû inclure deux risques particuliers dans ses évaluations de l'optimisation des ressources. Abstraction faite de ces 2 risques, l'exécution de 18 des 74 projets par le secteur public aurait généré des économies de 350 millions de dollars comparativement au coût total évalué de leur exécution selon la DMFA.

Notre travail d'audit et notre examen des modèles de DMFA ont révélé qu'il était possible de réaliser des économies dans l'exécution des projets par le secteur public si les marchés connexes renfermaient des dispositions contraignantes de gestion des risques et offraient des incitatifs aux entrepreneurs pour achever les projets dans les délais et les budgets établis, et si le secteur public avait la volonté et la capacité de gérer les relations avec les entrepreneurs et d'appliquer au besoin ces dispositions. Les coûts totaux de ces projets seraient inférieurs à ceux du régime de DMFA, et il ne serait pas nécessaire de verser de prime de risque.

Il y a lieu qu'à la fois le secteur privé et le secteur public entreprennent les projets, mais le défi

consiste à déterminer le bon dosage pour parvenir à l'optimisation des ressources pour les contribuables ontariens. À la **section 3.05**, nous recommandons d'engager une discussion constructive sur l'équilibre approprié entre la DMFA et le financement par le secteur privé. Un élément clé de cette discussion consiste à déterminer la meilleure façon de mettre à profit l'expertise d'Infrastructure Ontario dans les modèles de DMFA pour que le secteur public porte à leur achèvement les grands projets d'infrastructure.

Le statu quo est une option, mais est-ce la bonne?

Le gouvernement est une institution complexe. Chaque jour, le secteur public fait face au défi de prendre des décisions qui sauront satisfaire les Ontariens. C'était assurément le cas, comme nous le soulignons à la **section 3.09**, des responsables du **Programme de désignation des candidats de la province** (le Programme), qui date de sept ans. Ces dernières années, ils ont eu affaire à des représentants en immigration qui ont présenté les demandes douteuses de candidats à l'immigration ainsi que par des candidats mêmes, et pourtant ils n'ont pas pris de mesure à leur endroit. À notre avis, les mesures appropriées pour protéger l'intégrité du Programme auraient consisté en la restriction ou l'interdiction pendant une période donnée des personnes ayant fourni de l'information frauduleuse et la déclaration de ces cas au gouvernement fédéral, aux homologues provinciaux exploitant leur propre programme, aux organismes réglementant les représentants en immigration ou aux organismes chargés de l'exécution de la loi, de façon à prendre rapidement des mesures le cas échéant. De telles décisions n'ont pas été prises ou exécutées en temps opportun par le Programme. Dans notre audit du Programme, nous avons conseillé au ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international d'éliminer – conjointement avec le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, le gouvernement fédéral et les organismes d'application de la loi et de réglementation – les obstacles perçus à la prise de mesures opportunes pour résoudre les problèmes d'intégrité liés au Programme.

Cinq enjeux récurrents dans les audits de cette année

Le rapport renferme les constatations de 12 audits portant sur divers domaines. Malgré cette diversité, certains enjeux similaires ont été dégagés. Les résumés au **chapitre 1** qui suit nos réflexions et les rapports des audits présentés au **chapitre 3** fournissent plus de détails sur les audits que nous avons menés. Dans les sections qui suivent, je donne des exemples des enjeux similaires et récurrents.

Importance de la planification et de la révision ultérieure des plans

La planification est la clé pour atteindre des résultats probants qui répondent aux objectifs. Il me semble qu'on pourrait reformuler le vieil adage : « mieux vaut prévenir que guérir » en ces termes : « mieux vaut **planifier** que guérir ».

Initiative des compteurs intelligents

C'est particulièrement le cas de l'**Initiative des compteurs intelligents**, pour laquelle près de 2 milliards de dollars ont été dépensés jusqu'ici – soit près du double du montant projeté en 2005 pour mettre en oeuvre l'Initiative en Ontario, le premier et le plus important déploiement de compteurs intelligents au Canada. La décision d'imposer les compteurs intelligents dans la province n'était pas fondée sur une analyse de rentabilité appropriée, à l'opposé d'autres administrations au Canada et à l'étranger qui avaient réalisé pareilles études. Par conséquent, les consommateurs d'électricité de la province paient des sommes beaucoup plus élevées pour les compteurs intelligents sur leurs factures mensuelles d'électricité que celles initialement prévues.

Il est question à la **section 3.11** de l'extrême complexité et des complications associées à la mise en oeuvre de l'Initiative, où sont intervenus le ministère de l'Énergie, la Commission de l'énergie de l'Ontario, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et les 73 sociétés de distribution de l'électricité, dont Hydro One. Il convient de s'arrêter particulièrement au rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario. Le ministre de l'Énergie avait donné instruction à la Commission d'élaborer un plan de mise en oeuvre afin d'atteindre les cibles de l'Initiative fixées par le gouvernement, malgré le fait qu'en sa qualité d'organisme de réglementation indépendant, elle a en partie comme mandat de protéger les intérêts des contribuables en ce qui concerne les tarifs. Même si le marché de l'électricité a continué d'évoluer pendant la mise en oeuvre de l'Initiative et que l'offre d'électricité a été supérieure à la demande, le Ministère n'a pas révisé le plan de mise en oeuvre initial.

Protection des sources d'eau

Notre audit de la **protection des sources d'eau** a aussi révélé que la planification constitue un enjeu clé. Quatorze ans après la tragédie de l'eau contaminée à Walkerton, l'Ontario n'a toujours pas de plans approuvés pour protéger les sources d'eau, comme l'avait recommandé la Commission d'enquête sur Walkerton. Ces plans servent à évaluer les risques existants et potentiels pour les sources d'eau et à mettre en place des politiques pour réduire ou éliminer ces risques. Au moment de notre audit, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique n'avait pas établi d'échéancier clair pour approuver l'ensemble des plans de protection des sources d'eau. À l'avenir, le Ministère a intérêt à adopter une stratégie à long terme pour répondre aux questions de financement et de surveillance des municipalités et des offices de protection de la nature, afin de mettre en oeuvre les plans après les avoir approuvés. La stratégie à long terme doit prévoir des mises à jour opportunes des plans pour qu'ils demeurent d'actualité. Les installations de traitement de l'eau constituent la deuxième ligne de défense contre la contamination de l'eau potable. Il est indéniable que la protection des sources d'eau est plus sûre et plus rentable que la détection et le traitement de l'eau contaminée.

Soins palliatifs

Il est temps d'adopter un cadre stratégique ainsi qu'un plan de mise en oeuvre officiel pour la prestation des soins palliatifs en Ontario. Comme mentionné dans notre audit des **soins palliatifs**, ce cadre fournirait une orientation pour concrétiser les engagements de prodiguer des soins aux patients à l'échelle de la province, afin de maximiser leur qualité de vie restante.

La prise de décisions doit tenir compte des risques pour le public

Si les gouvernements disposaient de ressources illimitées, ils entreprendraient tous les programmes envisagés. Il n'y aurait pas de déficit infrastructurel, ni de liste d'attente pour les services. Tous les travailleurs se trouveraient un emploi et toutes les inspections nécessaires auraient lieu pour assurer l'observation de la loi. De fait, même si l'argent des contribuables était dépensé à mauvais escient, cela aurait peu de conséquences. Mais il est incontestable que les ressources sont limitées et que les gouvernements doivent faire des choix judicieux au sujet des domaines à cibler et de l'utilisation des ressources disponibles. Il faut donc nécessairement tenir compte des risques dans le processus décisionnel.

Programme des candidats de l'Ontario

Puisque l'Ontario est une destination prisée par les immigrants, son initiative d'immigration, le **Programme des candidats de l'Ontario** (le Programme), doit reposer sur des contrôles et des processus efficaces pour la sélection de candidats à l'immigration qualifiés, qui procureront des

avantages économiques à la province, et leur renvoi au gouvernement fédéral aux fins d'approbation. Nous avons relevé des risques considérables que le Programme peut ne pas toujours proposer des candidats qualifiés susceptibles de présenter un avantage économique pour l'Ontario. Sept ans après sa mise en oeuvre, le Programme n'est toujours pas doté des outils nécessaires, y compris les politiques, les procédures et la formation, pour aider le personnel à prendre des décisions cohérentes et éclairées.

Programmes de prêts d'Infrastructure Ontario

Nous avons audité le **Programme de prêts d'Infrastructure Ontario** et constaté que de nombreuses améliorations avaient été apportées l'an dernier. La majorité des prêts sont octroyés aux municipalités présentant de faibles risques. Les prêts non municipaux à risque élevé que nous avons examinés étaient surveillés par Infrastructure Ontario, qui prenait des mesures appropriées auprès de quelques emprunteurs éprouvant de la difficulté à remplir les conditions de leur convention de prêt. L'un des prêts les plus à risque sur la Liste de surveillance des prêts avait été octroyé à un emprunteur qui ne faisait pas partie des 10 secteurs admissibles d'Infrastructure Ontario, mais que le gouvernement avait déclaré admissible par voie de modification réglementaire afin d'appuyer ses plans et priorités en matière de recherche et d'innovation. Cet emprunteur était une filiale du District de la découverte MaRS, un organisme sans but lucratif, qui avait obtenu un prêt de 216 millions de dollars. Le manque de transparence entourant les objectifs stratégiques et les avantages à tirer de l'octroi du prêt, malgré les importants risques financiers assumés et la garantie de prêt offerte par le ministère de la Recherche et de l'Innovation, peuvent avoir donné l'impression que le gouvernement renflouait un promoteur du secteur privé. L'emprunteur avait signé un marché avec le promoteur, et le gouvernement avait offert au promoteur d'acheter son intérêt résiduel afin de protéger les investissements dans le Centre MaRS et son mandat en matière de recherche. Il reste à savoir si, en fin de compte, les avantages à tirer de cette opération l'emporteront sur les risques et les coûts assumés.

Commission des services financiers de l'Ontario – Surveillance réglementaire des pensions et des services financiers

La sous-capitalisation croissante des régimes de retraite à prestations déterminées constitue un sérieux problème en Ontario et pourrait poser un important risque financier à l'avenir. Les fonds dans ces régimes sont actuellement insuffisants pour verser l'intégralité de la pension aux 2,8 millions de participants, s'ils étaient liquidés dans l'immédiat. Le 31 décembre 2013, 92 % des régimes à prestations déterminées de l'Ontario étaient sous-capitalisés, comparativement à 74 % le 31 décembre 2005. Dans notre audit intitulé **Commission des services financiers de l'Ontario – Surveillance réglementaire des pensions et des services financiers**, nous avons conseillé à la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) de faire un usage plus judicieux de ses pouvoirs pour surveiller les régimes de retraite et entreprendre des examens sur place. Au cours des trois derniers exercices, la CSFO a procédé à des examens sur place pour 11 % seulement des régimes sous-capitalisés inscrits à sa liste de surveillance de la solvabilité. En outre, certains aspects importants ont été omis des inspections effectuées, à savoir si les placements étaient conformes aux règles de placement du gouvernement fédéral visant les régimes de retraite. Nous avons aussi encouragé la CSFO à surveiller de près l'exposition au risque financier du Fonds de garantie des prestations de retraite, et à renforcer la surveillance des agents d'assurance vie et leur agrément, ainsi que de l'enregistrement des sociétés coopératives.

Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Les risques potentiels pour le public étaient une considération majeure de notre audit des **services correctionnels communautaires pour adultes et de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles**. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels supervise les contrevenants adultes purgeant leur peine dans la communauté et leur offre des programmes de réadaptation et de traitement. Pour réduire les risques posés au public et le taux de récidive, le Ministère doit renforcer sa surveillance du travail des agents de probation et de libération conditionnelle, afin de veiller à l'observation des politiques et des procédures et de cibler les ressources de supervision disponibles ainsi que ses programmes et services de réadaptation sur les contrevenants à risque élevé. Nous avons constaté que les contrevenants à faible risque faisaient souvent l'objet d'une surveillance excessive, alors que les contrevenants à risque élevé n'étaient pas suffisamment surveillés.

Programme de garde d'enfants (garderies agréées)

Le ministère de l'Éducation est responsable de la sécurité des enfants dans les garderies agréées. Notre audit du **Programme de garde d'enfants (garderies agréées)** a révélé que le Ministère doit renforcer ces processus d'inspection et les mesures d'exécution connexes auprès des exploitants des garderies agréées, afin de réduire l'incidence des incidents graves mettant les enfants en danger. Plus de 29 000 incidents graves ont été déclarés au Ministère par les exploitants des garderies agréées entre le 1er janvier 2009 et le 31 mai 2014. Nous avons relevé de nombreux exemples d'exploitants ayant des infractions à leur dossier, qui étaient considérés comme à risque élevé et n'étaient pas surveillés plus étroitement que les garderies bien gérées. Le Ministère doit aussi tenir des inspections dans un processus cohérent et en temps opportun, et cibler ses ressources sur les exploitants de services de garde présentant un risque élevé pour la sécurité des enfants. De plus, parce que les vérifications des antécédents criminels ne sont pas régulièrement mises à jour et les vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables ne sont pas exigées des exploitants de garderie, les enfants dans les garderies agréées peuvent être exposés à de sérieux risques.

Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle

Nous avons audité les **services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle** et constaté que 45 % des établissements pour adultes n'avaient pas été inspectés depuis au moins 2010. Lorsque des inspections avaient lieu, le personnel du ministère des Services sociaux et communautaires ne procédait pas à un suivi en temps opportun pour s'assurer que les mesures correctives avaient été prises. D'ailleurs, le Ministère n'avait pas mis en place des procédures adéquates pour vérifier l'information fournie par les organismes offrant les services en établissement qu'il finançait. Des améliorations doivent aussi être apportées à son système de déclaration des incidents graves afin d'assurer l'exactitude des données et l'utilité des mesures d'inspection, du suivi et de la prise de décisions.

Les décideurs doivent disposer d'information opportune, exacte et pertinente

L'accès à l'information opportune, exacte et pertinente est essentiel pour la prise de décisions efficaces et de mesures ciblées. Malheureusement, dans la majorité de nos audits cette année, nous avons constaté que de nombreuses décisions étaient prises en l'absence de renseignements complets et factuels. Parallèlement, nous avons vu d'importants investissements faits dans les applications

informatiques sans obtenir une information exacte, fiable et utile, alors que les coûts de développement engagés avaient défoncé les budgets établis.

Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Dans notre audit des **services correctionnels communautaires pour adultes et de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles**, nous avons conclu que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ne disposait pas d'information suffisante sur l'accessibilité et l'efficacité des programmes de réadaptation et les listes d'attente pour ces programmes. L'information requise n'était pas saisie dans le Système informatique de suivi des contrevenants du Ministère, et celui-ci n'avait pas accès à de l'information fiable et opportune sur les contrevenants ayant enfreint les conditions de leur mise en liberté ou sur la surveillance des mesures prises par les agents de probation et de libération conditionnelle pour remédier aux violations (à moins que les gestes d'un contrevenant n'aient donné lieu à un incident grave).

Soins palliatifs

Notre audit des **soins palliatifs** a révélé que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée avait besoin de plus d'information sur les services accessibles, leurs coûts, les besoins des patients à l'égard des services et la gamme des services qui répondraient aux besoins des patients de façon rentable. Cette information est essentielle à la mise au point d'un système intégré et coordonné pour la prestation des soins palliatifs en Ontario.

Programme de garde d'enfants (garderies agréées)

Nous avons constaté que les gestionnaires ministériels du **Programme de garde d'enfants (garderies agréées)** ne disposaient pas de l'information nécessaire pour en assurer la surveillance adéquate. Par exemple, l'information colligée sur les plaintes, les incidents graves et l'état des permis des exploitants et des inspections faisait défaut.

Programme d'immunisation

Dans notre audit du **Programme d'immunisation** de l'Ontario, nous avons remarqué que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'avait pas accès à de l'information complète et fiable pour déterminer si le Programme et les mécanismes de prestation étaient administrés de manière rentable. Par exemple, le Ministère ne recueille pas de renseignements sur les coûts globaux de la prestation du Programme et ne peut donc s'assurer de son exécution rentable. D'ailleurs, il estime que les coûts du nouveau système informatique pour saisir les renseignements d'immunisation des personnes et évaluer les taux de prévalence de l'immunisation dans la province totaliseront plus de 160 millions de dollars (soit 85 millions de dollars de plus que prévu). Pourtant, jusqu'à ce que tous les fournisseurs de soins de santé saisissent les renseignements nécessaires au moment de la vaccination, l'information recueillie ne sera ni complète ni fiable.

Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle

En 2011, le ministère des Services sociaux et communautaires a créé la base de données, appelée Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, afin de regrouper les renseignements sur les clients tenus par différents fournisseurs de services. Dans notre audit des **services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle**, nous avons relevé de nombreux problèmes de fiabilité des données dans ce système. De plus, le programme n'est pas assorti d'indicateurs de rendement utiles, et les renseignements sur les temps

d'attente ne font pas l'objet d'un suivi cohérent à l'échelle de la province.

Commission de l'énergie de l'Ontario – Réglementation du gaz naturel

Dans notre audit de la **Commission de l'énergie de l'Ontario – Réglementation du gaz naturel**, nous avons conseillé à celle-ci d'entreprendre une évaluation approfondie des différentes approches qu'utilisent les sociétés de gaz pour recouvrer leurs coûts, car cela comporte un effet direct sur les tarifs qu'elles facturent à leurs abonnés. La Commission doit aussi procéder à une vérification plus exhaustive de l'exactitude et de la validité des renseignements que lui fournissent les sociétés. Au cours des 10 dernières années, seulement un audit des comptes d'ajustement du coût gazier a été effectué. Nous avons remarqué que les Ontariens paient différents tarifs de gaz selon leur lieu de résidence dans la province, ce qui s'explique par les écarts dans les frais de transport, de distribution et de stockage des différentes sociétés. La facture de gaz mensuelle des clients résidentiels ordinaires, qui consomment le même volume de gaz, peut être aussi peu que 98,18 $ ou aussi élevée que 115,15 $, soit un écart de 17 %.

Programme de désignation des candidats de la province

Notre audit du **Programme de désignation des candidats de la province** a fait ressortir que le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international ne disposait pas d'information complète lui permettant d'évaluer les résultats du Programme, à savoir si la désignation de candidats à l'immigration en Ontario, qui n'avaient pas reçu d'offre d'emploi, avait généré des avantages économiques.

L'affectation des ressources doit tenir compte de l'égalité des services pour les Ontariens

Les résidents de l'Ontario ayant des besoins similaires à l'égard des services publics s'attendent à recevoir le même niveau de service, quelle que soit la région où ils habitent. Ils s'attendent aussi à ce que le financement accordé aux fournisseurs de service soit proportionné au niveau de service offert. Nous avons cependant constaté que cela n'était pas toujours le cas.

Soins palliatifs

Nous avons audité les **soins palliatifs** et constaté que parce que l'admissibilité aux soins palliatifs et leur accessibilité variaient dans la province, les patients admissibles dans une région pouvaient ne pas avoir accès aux mêmes services que ceux d'une autre région.

Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Notre audit des **services correctionnels communautaires pour adultes et de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles** a révélé que les programmes de réadaptation visant à réduire le risque de récidive chez les contrevenants n'étaient pas accessibles partout dans la province. Nous avons remarqué qu'environ 40 agents de probation et de libération conditionnelle sur 100 n'offraient pas aux contrevenants les programmes de base du Ministère, notamment de gestion de la colère et de prévention des toxicomanies. En outre, le Ministère n'avait pas établi de données sur le recours ou non aux programmes communautaires de rechange par les bureaux. En outre, le coût des programmes variait beaucoup à l'échelle de la province. Dans certaines régions, les coûts engagés étaient de 4 à 12 fois plus élevés que ceux dans d'autres régions offrant des programmes semblables.

Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle

Le ministère des Services sociaux et communautaires finance les services en établissement et de soutien pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, afin de les aider à vivre de la manière la plus autonome possible dans la collectivité. En 2013-2014, le Ministère a versé en tout 1,16 milliard de dollars à 240 organismes communautaires sans but lucratif qui exploitaient près de 2 100 foyers fournissant des services en établissement et de soutien à des personnes ayant une déficience intellectuelle. Dans notre audit des **services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle**, nous avons noté que le Ministère octroyait des fonds aux fournisseurs de services en fonction des sommes consenties au cours d'exercices précédents au lieu du niveau des soins dont avait besoin leur clientèle. Nous avons calculé le coût par lit et le coût par personne à l'échelle du réseau pour 2012-2013 et observé des écarts considérables. Par exemple, le coût par lit dans les établissements de groupe pour adultes dans la province variait de 21 400 $ à 310 000 $. Nous avons aussi relevé d'importantes variations dans les régions. Le Ministère n'a pu expliquer ces écarts faute de données fiables sur les services fournis pour les fonds octroyés. Nous avons aussi noté qu'il n'y avait pas de processus uniforme d'accès aux services en établissement pour les enfants ayant une déficience intellectuelle.

Formation supplémentaire pour le personnel

Dans nos audits du **Programme de désignation des candidats de la province**, du **Programme de garde d'enfants (garderies agréées)**, des **services correctionnels communautaires pour adultes et de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles**, et des **services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle**, nous avons insisté sur la nécessité d'offrir une formation au personnel des ministères et des organismes pour l'aider à s'acquitter de ses tâches de manière plus uniforme et efficace.

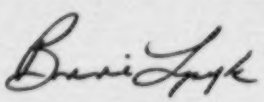
Suivi des audits de l'optimisation des ressources de 2012

Un aspect clé de notre travail est le suivi de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans les rapports antérieurs. Cette année, nous avons fait le suivi de l'état d'avancement de 77 recommandations, nécessitant 170 interventions, énoncées dans les audits de l'optimisation des ressources menés en 2012. Nous avons constaté que 81 % des interventions avaient été pleinement mises en oeuvre ou qu'elles étaient en voie de l'être. L'objectif est l'application intégrale, et de nombreux intervenants ont manifesté leur intention de mener à terme les recommandations auxquelles ils donnaient suite. Les rapports de suivi sont présentés et examinés au **chapitre 4**.

Remerciements

Je tiens à remercier de leur aide et de leur coopération les nombreux intervenants des secteurs public et parapublic qui ont appuyé notre travail et nous ont permis de mener à terme nos audits cette année. Nous anticipons avec plaisir la poursuite de notre soutien à l'Assemblée législative et, par son entremise, aux citoyens de l'Ontario.

La vérificatrice générale de l'Ontario,



Bonnie Lysyk

Chapitre 1

Résumés des audits de l'optimisation des ressources

3.01 Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) supervise et fournit des programmes de réadaptation et de traitement destinés aux contrevenants adultes qui purgent leur peine dans la collectivité, dans le but de les aider à ne pas récidiver et de réduire le risque pour le public.

Au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2014, 37 490 contrevenants nouvellement condamnés purgeaient leurs peines dans la collectivité dans le cadre d'une ordonnance de probation, d'une peine avec sursis, d'une libération conditionnelle ou d'une absence temporaire. Au cours d'une journée, le Ministère surveille en moyenne plus de 51 200 contrevenants.

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles (la Commission) est un tribunal administratif quasijudiciaire indépendant qui tire ses pouvoirs de la loi fédérale et provinciale. L'Ontario et le Québec sont les deux seules provinces à avoir leur propre commission des libérations conditionnelles; les autres provinces ayant des ententes avec la Commission des libérations conditionnelles du Canada.

Nous avons conclu que, de manière générale, il y a toujours lieu d'améliorer grandement les activités de surveillance du Ministère et ses programmes de réadaptation pour les contrevenants purgeant leurs peines dans la collectivité. Par exemple, peu de progrès ont été réalisés au cours des derniers 10 ans en ce qui a trait à la réduction du taux de récidive global. Le taux de récidive moyen global pour ces contrevenants a augmenté légèrement, en passant de 21,2 % en 2001-2002 à 23,6 % en 2010-2011. De plus, le taux de récidive est beaucoup plus important chez les contrevenants à risque élevé et à risque très élevé (42,7 % et 60,3 % respectivement).

Voici les principaux problèmes que nous avons relevés :

- Les processus n'étaient pas suffisants pour que les agents de probation et de libération conditionnelle remplissent les évaluations de risque pour l'ensemble des contrevenants dans les six semaines prévues suivant le premier rendez-vous d'admission avec un agent de probation et de libération conditionnelle. Il est très important que cette évaluation des risques soit faite rapidement afin d'établir un plan efficace de gestion du contrevenant, qui définit les exigences de surveillance et les besoins de réadaptation pendant la période de la peine en collectivité.
- Le Ministère n'avait pas de renseignements fiables et à jour sur les contrevenants qui avaient enfreint les conditions de leur mise en liberté. Par ailleurs, les agents de probation et

de libération conditionnelle n'ont pas utilisé des mesures efficaces pour assurer que les conditions plus strictes imposées par les cours, comme des heures de rentrée et des détentions à domicile, sont appliquées.

- Nous avons constaté que les contrevenants à faible risque faisaient souvent l'objet d'une surveillance trop grande et que les contrevenants à risque élevé n'étaient pas assez surveillés.
- Plusieurs agents de probation et de libération conditionnelle n'avaient pas une formation suffisante pour surveiller efficacement les contrevenants à risque élevé ou ceux ayant des problèmes de santé mentale. Selon le Ministère, le nombre de contrevenants ayant des problèmes de santé mentale a augmenté de 90 % au cours des 10 dernières années pour passer à 10 000 contrevenants, ce qui représente au moins 20 % du nombre de contrevenants surveillés chaque jour.
- Les programmes de réadaptation visant à réduire le risque de récidive ne sont pas toujours offerts partout dans la province. Nous avons constaté qu'environ 40 des 100 bureaux de probation et de libération conditionnelle n'offraient pas aux contrevenants certains programmes fondamentaux, notamment pour la gestion de la colère et la toxicomanie.
- Actuellement, le Ministère n'évalue pas la qualité de ces programmes de réadaptation offerts à l'extérieur pour déterminer s'ils contribuent efficacement à la réinsertion des contrevenants dans la société et à la réduction des taux de récidive.
- Le nombre de demandes présentées à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles en 2013-2014 a chuté de moitié par rapport à 2000-2001. Le faible taux de demandes d'audiences de libération conditionnelle est attribuable à différents facteurs, notamment à la durée réduite des peines, à la longueur et au coût du processus régissant les demandes par les détenus d'une audience de libération conditionnelle et au faible taux d'approbation.

Notre rapport d'audit recommande, entre autres choses, que le Ministère oriente ses services vers les contrevenants à risque élevé, qu'il compare les dépenses et les résultats des programmes ontariens pour la surveillance et la réadaptation des contrevenants avec ceux d'autres administrations afin d'évaluer si ses programmes offrent un bon rapport coût-efficacité, qu'il renforce ses procédures de sorte que les agents de probation et de libération conditionnelle procèdent rapidement et de manière uniforme à l'évaluation des risques et à l'établissement de plans de gestion pour les contrevenants, qu'il détermine si les agents de probation et de libération conditionnelle disposent des outils nécessaires pour s'assurer que les contrevenants respectent les conditions de leurs peines, qu'il veille à ce que les agents aient les habiletés nécessaires pour surveiller les contrevenants à risque élevé, qu'il établisse une stratégie incluant de la formation pour que les agents de probation et de libération conditionnelle soient en mesure d'aider les contrevenants souffrant de problèmes de santé mentale et qu'il assure le suivi de l'efficacité, de la disponibilité et des délais d'attente des programmes de réadaptation à l'échelle de la province.

3.02 Programme de garde d'enfants (garderies agréées)

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) est responsable, en application de la *Loi sur les garderies* et du règlement connexe, d'assurer la sécurité des enfants dans les établissements de garde agréés. Ces responsabilités comprennent la délivrance et le renouvellement des permis des exploitants des garderies, l'inspection et la surveillance des établissements de garde agréés, la collecte d'information sur les incidents graves survenus dans ces établissements, et les enquêtes sur les plaintes.

Notre audit a conclu que le Ministère doit faire beaucoup plus pour réduire le risque et l'incidence d'incidents graves où sont en cause des enfants, en

veillant à ce que les exploitants de services de garde agréés protègent la santé, la sécurité et le bien-être des enfants confiés à leur soin. Pour ce faire, le Ministère doit renforcer ces processus d'inspection et les mesures d'exécution visant les exploitants agréés.

Plus de 29 000 incidents graves ont été déclarés au Ministère par les exploitants de garderie agréée entre le 1er janvier 2009 et le 31 mai 2014, y compris les blessures graves, les mauvais traitements, la disparition d'enfants, les incendies et autres catastrophes ainsi que les transgressions aux normes physiques ou de sécurité dans les établissements. Nous avons constaté que de nombreux incidents n'avaient pas été déclarés au Ministère dans le délai prescrit de 24 heures, y compris un présumé cas de mauvais traitements infligés par un employé de garderie, dont avait été témoin un autre membre du personnel. Nous avons conclu que les exploitants de services de garde ne déclaraient pas tous les incidents graves au Ministère.

De plus, nous avons relevé des cas où les mêmes préoccupations concernant la santé, la sécurité et le bien-être des enfants avaient été soulevées lors de nombreuses inspections, et que 18 mesures d'exécution seulement avaient été prises au cours des 5 dernières années. La réglementation en vigueur précise les motifs pour lesquels le Ministère peut révoquer un permis ou refuser de le renouveler, mais nous avons constaté l'absence de lignes directrices opérationnelles pouvant aider le personnel à déterminer quand il y avait lieu d'appliquer les mesures d'exécution. Avec la proclamation prévue du projet de loi 10, la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, le Ministère devra décider des moyens d'opérationnaliser les mécanismes d'exécution.

Voici d'autres constatations principales :

- Au cours des cinq dernières années, les conseillers de programme n'ont pas inspecté près d'un tiers des exploitants de services de garde avant la date d'expiration de leur permis. Nous avons aussi relevé de nombreux cas d'exploitants ayant à leur dossier des infractions aux normes de santé et de sécurité touchant les enfants, qui pourtant n'étaient pas surveillés de plus près que les garderies bien gérées. Par exemple, dans notre échantillon d'exploitants titulaires d'un permis provisoire, qui sont considérés comme à risque élevé, nous avons constaté que plus de 80 % avaient seulement fait l'objet d'une inspection après l'expiration de leur permis. Ainsi, aucune vérification en temps opportun n'était effectuée pour vérifier si on avait remédié aux infractions préalablement observées.
- L'Ontario n'exige pas des exploitants de services de garde ni de leur personnel qu'ils obtiennent des vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, comme le font l'Alberta et la Saskatchewan. Ces vérifications sont plus approfondies que les vérifications des antécédents criminels et visent à filtrer les personnes qui travaillent auprès des enfants ou d'autres personnes considérées comme plus à risque que la population générale. À l'heure actuelle, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée exige des vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables pour les personnes postulant dans les établissements de soins de longue durée.
- La charge de travail des conseillers de programme du Ministère, qui s'acquittent de fonctions d'octroi de permis, d'inspection, de traitement des plaintes et d'enquête sur les incidents graves, s'est considérablement alourdie. Depuis 2005, le nombre d'exploitants de garderie a haussé de 33 %, alors que le nombre de conseillers de programme est demeuré relativement inchangé. Par conséquent, plus de la moitié des conseillers étaient chargés de l'inspection et de la surveillance de plus de 100 garderies, comparativement à une charge de travail moyenne de 65 garderies par conseiller en 2005.
- Les conseillers de programme disposent d'une grande marge de manoeuvre dans l'exercice

de leurs fonctions parce que les politiques et les lignes directrices du Ministère sont souvent vagues ou inexistantes. Par exemple, il n'existe pas de lignes directrices sur la marche à suivre pour vérifier que les médicaments, les produits nettoyants et les autres substances dangereuses sont rangés à un endroit approprié et inaccessible aux enfants. Nous avons constaté que les vérifications effectuées par les conseillers de programme variaient de minimes à exhaustives.

Nous avons recommandé au Ministère de prendre des mesures plus musclées à l'endroit des exploitants qui ne déclarent pas les incidents graves, comme ils y sont tenus par la loi; d'élaborer des lignes directrices concernant les enquêtes et le suivi des incidents graves; d'imposer des lignes directrices provinciales obligatoires relatives aux programmes de garde d'enfants; de communiquer une orientation plus utile aux conseillers pour l'évaluation des programmes de garde et de la compétence des nouveaux demandeurs à exploiter une garderie; de cerner les risques de non-conformité posés par tous les nouveaux exploitants afin d'identifier ceux à risque élevé et d'adopter une approche axée sur le risque afin de déterminer la fréquence des inspections chez ces exploitants; de résorber l'arriéré d'inspections; de renforcer la surveillance des agences de services de garde en résidence privée; de publier à la page des services de garde agréés de son site Web toutes les infractions relevées pendant les inspections et des renseignements supplémentaires à ce sujet; de surveiller de plus près les exploitants titulaires d'un permis provisoire; de réviser sa politique sur les vérifications des antécédents criminels pour déterminer s'il y a lieu de la mettre à jour; et d'exiger des exploitants et de leur personnel qu'ils obtiennent des vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables.

3.03 Commission des services financiers de l'Ontario — Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers

La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) est un organisme qui relève du ministère des Finances et réglemente les régimes de retraite, le secteur de l'assurance, le secteur du courtage hypothécaire, les credit unions et les caisses populaires, les sociétés de prêt et de fiducie et les coopératives (appelées co-ops) en Ontario. La CSFO a pour mandat de protéger l'intérêt public et d'accroître la confiance du public à l'égard des secteurs financiers réglementés, par le biais de l'inscription, de la délivrance de permis, de la surveillance et de mesures d'exécution.

La Division des régimes de retraite de la CSFO administre et applique la *Loi sur les régimes de retraite* (la Loi) et son règlement. La Loi prévoit que tout employeur ayant établi un régime de retraite en Ontario doit inscrire le régime auprès de la CSFO et se conformer à ses obligations en matière de rapports et responsabilités fiduciaires énoncées dans la Loi. La Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO administre et applique les exigences de la loi s'appliquant au secteur des services financiers.

Les régimes sous-capitalisés sont ceux qui n'auraient pas des fonds suffisants pour verser une pleine pension à leurs participants s'ils étaient liquidés dans l'immédiat.

Nous avons constaté que le niveau de sous-capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario a connu une hausse importante au cours des 10 dernières années. Au 31 décembre 2013, 92 % des régimes à prestations déterminées ontariens étaient sous-capitalisés, par rapport à 74 % au 31 décembre 2005. Le montant total de l'insuffisance de capitalisation de ces régimes est passé de 22 milliards de dollars en décembre 2005 à 75 milliards de dollars en décembre 2013.

La CSFO n'a pas beaucoup de pouvoirs face aux administrateurs dont les régimes sont largement sous-capitalisés ou ne sont pas administrés en conformité avec la Loi. En revanche, le pendant fédéral de la CSFO est habilité à mettre fin à un régime, à nommer un administrateur ou à agir à titre d'administrateur. Pour sa part, la CSFO peut seulement intenter une poursuite contre un administrateur (qui est habituellement la société employeur) ou prendre des mesures contre lui après avoir ordonné la liquidation d'un régime. La CSFO ne peut pas non plus imposer d'amendes pour défaut de déposer une déclaration de renseignements dans les délais prévus.

Nous avons conclu que la CSFO doit mieux utiliser les pouvoirs que lui confère la Loi pour surveiller les régimes de retraite, et plus particulièrement ceux qui sont sous-capitalisés. En ce qui concerne la surveillance des régimes de retraite, voici les principaux problèmes que nous avons relevés :

- Au cours des 4 dernières années, la CSFO a effectué des examens sur place à l'égard de seulement 11 % des régimes sous-capitalisés figurant sur sa liste de surveillance de la solvabilité. À ce rythme, il faudrait près de 14 années pour examiner tous ces régimes. De plus, la CSFO a pris peu ou pas du tout de mesures à l'encontre des administrateurs ayant déposé leurs déclarations de renseignements en retard.
- Il n'est pas certain que le Fonds de garantie des prestations de retraite, ayant été conçu pour protéger les participants et les prestataires de régimes à prestations déterminées à employeur unique en cas d'insolvabilité de l'employeur, soit lui-même durable.

En ce qui concerne la surveillance exercée par la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie (la Division) à l'égard des services financiers réglementés, voici les principaux problèmes que nous avons relevés :

- La CSFO assure une surveillance minimale des co-ops, qui peuvent amasser chaque année des millions de dollars auprès d'investisseurs pour des entreprises telles que des initiatives d'énergie renouvelable. La CSFO ne fait aucune vérification des antécédents criminels des principaux membres au moment où une co-op s'inscrit et commence à amasser des fonds.
- En raison des faiblesses dans le système de délivrance de permis en ligne de la CSFO, des agents d'assurance-vie peuvent être titulaires de permis actifs sans avoir dûment confirmé qu'ils sont titulaires d'une assurance-responsabilité civile professionnelle en règle pour protéger les clients contre des pertes financières en raison de la négligence d'un agent ou de la fraude commise par un agent.
- La Division accusait un retard important dans le traitement de plusieurs plaintes graves, et les mesures d'exécution prises étaient sans grande conséquence.

Nous avons recommandé que la CSFO analyse les raisons précises de la hausse du nombre de régimes étant sous-capitalisés et du risque de pertes financières dans la province, qu'elle évalue le risque de pertes financières du Fonds de garantie des prestations de retraite par rapport aux réclamations éventuelles et à sa pérennité, qu'elle demande des modifications législatives, s'il y a lieu, pour conférer de plus amples pouvoirs au surintendant, qu'elle établisse dans le système de délivrance de permis en ligne des contrôles nécessaires pour détecter et rejeter les demandes de permis des agents d'assurance qui ne répondent pas aux exigences minimales, qu'elle fasse enquête sur les plaintes dans des délais raisonnables et qu'elle étudie des possibilités de transférer des responsabilités aux secteurs des services financiers pour favoriser l'autoréglementation.

3.04 Immunisation

Le calendrier de vaccination financé par le secteur public en Ontario permet actuellement aux personnes admissibles de l'Ontario de se faire vacciner gratuitement contre 16 maladies infectieuses.

La plupart des vaccins sont administrés par des médecins de famille, mais certains d'eux, comme le vaccin antigrippal, peuvent aussi l'être par d'autres fournisseurs de soins de santé.

Le gouvernement fédéral est chargé d'approuver les nouveaux vaccins avant leur utilisation, tandis que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité globale du programme de vaccination de l'Ontario, notamment en conseillant le gouvernement sur les vaccins à financer et les critères d'admissibilité à établir pour chacun d'un.

Nous avons estimé à environ 250 millions de dollars le financement opérationnel du programme de vaccination de l'Ontario en 2013-2014. Cependant, comme le Ministère ne surveille pas le coût total du programme, il ne sait pas si celui-ci est mis en oeuvre de manière rentable. Par ailleurs, les données disponibles sur les taux de vaccination des enfants dépendent de l'information que les parents communiquent aux bureaux de santé publique, souvent des années après la vaccination de l'enfant, plutôt que de l'information qui pourrait être fournie par les fournisseurs de soins de santé au moment de l'administration du vaccin. Les données relatives à la couverture vaccinale ne sont donc pas fiables.

Nous avons également constaté ce qui suit :

- La province faisait une coordination minimale des programmes de vaccination offerts par les 36 bureaux de santé publique sous contrôle municipal en Ontario. Chaque bureau de santé publique agit de façon indépendante et n'a pas de compte à rendre au médecin hygiéniste en chef de l'Ontario. Il est donc difficile pour le Ministère de déterminer le modèle le plus efficace pour la prestation du programme de vaccination de l'Ontario.
- Il y avait d'importantes variations dans le financement octroyé par le Ministère aux bureaux de santé publique, qui va de 2 $ à 16 $ par personne selon le bureau. Le Ministère n'a pas analysé les raisons des écarts de financement afin de déterminer si ceux-ci sont justifiés.
- L'Ontario est à mettre en oeuvre un nouveau système appelé Panorama, qui comprend un registre de vaccination et dont le coût estimatif a augmenté de plus de 85 millions de dollars et devrait dépasser 160 millions de dollars. Tant que les vaccins administrés ne seront pas tous consignés dans Panorama, les données resteront incomplètes, comme sous le système à remplacer. C'est-à-dire que le nouveau système ne fournira pas les données requises pour repérer les régions de la province où les taux de couverture vaccinale sont faibles, ce qui pourrait aider à prévenir les futures épidémies et à identifier les personnes vulnérables en cas d'épidémie.
- Les taux de vaccination des enfants de l'Ontario sont inférieurs aux objectifs fédéraux et au niveau de couverture vaccinale nécessaire pour prévenir la transmission de la maladie. Un bureau de santé publique a souligné qu'une baisse de seulement 10 % du taux de couverture vaccinale contre la rougeole entraînerait une épidémie.
- Le Ministère ne dispose pas de renseignements sur la couverture vaccinale des enfants qui fréquentent des garderies agréées. Les parents qui doivent choisir une garderie pour un enfant non vaccinable ne peuvent pas accéder facilement à des données publiques sur le pourcentage d'enfants non vaccinés dans chaque garderie. Nous avons même découvert une garderie où 31 % des enfants n'étaient pas vaccinés contre la rougeole.
- Nous avons trouvé des factures douteuses présentées pour des vaccins antigrippaux en 2013-2014, dont environ 21 000 cas où le Ministère avait payé des médecins et des pharmaciens pour l'administration de plus d'un vaccin antigrippal à la même personne. Le Ministère, qui avait acheté près d'un million de doses de vaccin antigrippal, ne savait pas non plus combien de ces doses avaient effectivement été administrées.

- La majorité des bureaux de santé publique que nous avons examinés se disaient préoccupés par les stocks excédentaires et expirés des fournisseurs de soins de santé. Les bureaux de santé publique et les fournisseurs de soins de santé qui commandent plus de vaccins financés par le secteur public qu'ils n'en utilisent n'ont pas de coûts à payer, et le Ministère n'a pas de système qui lui permettrait de détecter systématiquement les commandes déraisonnables. En 2012-2013, les fournisseurs de soins de santé et les bureaux de santé publique ont déclaré pour 3 millions de dollars de vaccins qui sont venus à expiration avant de pouvoir être utilisés.
- Il n'y a pas de processus permettant de s'assurer que les nouveaux immigrants adultes sont vaccinés avant ou peu après leur arrivée en Ontario. Ceux-ci sont donc plus susceptibles de contracter une maladie évitable par vaccination, qui risque de se propager à d'autres Ontariennes et Ontariens non vaccinés.

Nous avons notamment recommandé que le Ministère : examine la structure de prestation du programme de vaccination et envisage d'autres options; élabore des processus permettant aux médecins et autres fournisseurs de soins de santé de faire une mise à jour électronique du registre de vaccination chaque fois qu'ils administrent un vaccin à un enfant ou un adulte; établisse des objectifs provinciaux de couverture vaccinale et vérifie s'ils sont atteints; s'assure que les bureaux de santé publique prennent les mesures requises pour repérer les régions de la province, y compris les garderies et les écoles, où les taux de vaccination sont faibles et pour remédier à la situation; rende publics les taux de vaccination par garderie et par école; et mette en oeuvre des processus lui permettant de s'assurer que les quantités de vaccins commandées par les fournisseurs de soins de santé sont raisonnables.

3.05 Infrastructure Ontario — Diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Lorsque la province construit des établissements publics tels que des hôpitaux, des palais de justice et des écoles, elle peut soit gérer et financer la construction elle-même, soit faire appel au secteur privé selon ce qu'on appelle le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), qui est une forme de partenariat public-privé (P3) fréquemment utilisé en Ontario. Les ententes contractuelles conclues entre le gouvernement et le secteur privé définissent les ententes de DMFA. En vertu de ces ententes, des entreprises du secteur privé réalisent de grands projets d'infrastructure, et les différents partenaires (des secteurs public et privé) partagent les responsabilités et les risques commerciaux associés au financement et à la construction du projet dans le respect du calendrier et du budget. Dans certains cas, le secteur privé est également responsable de l'entretien et/ou de l'exploitation du projet pendant les 30 années suivant son achèvement.

Le secteur privé finance initialement la construction des projets de DMFA mais, à l'instar des projets réalisés par le secteur public, c'est la province, au bout du compte, qui paie pour la réalisation de ces projets selon les modalités des contrats, dont certains ont une durée de 30 ans. Les Comptes publics de la province pour l'exercice clos le 31 mars 2014 faisaient état d'un passif et d'engagements de près de 23,5 milliards de dollars que les gouvernements actuels et futurs et, au bout du compte, les contribuables devront assumer. Toutefois, l'impact financier des projets de DMFA est plus important, car la province a également effectué des emprunts pour payer les entrepreneurs quand les différents projets ont été terminés pour l'essentiel. Les montants empruntés, qui représentent selon nos estimations un montant supplémentaire de 5 milliards de dollars, font partie de la dette publique comptabilisée

dans les Comptes publics pour l'exercice clos le 31 mars 2014.

Depuis 2005, c'est Infrastructure Ontario qui gère les projets d'infrastructure de grande envergure selon le modèle de DMFA. Pour déterminer si un projet de ce genre devrait être réalisé selon le modèle de DMFA plutôt que directement par le secteur public, Infrastructure Ontario s'en remet à l'« évaluation de l'optimisation des ressources ». Cette évaluation prend en compte les coûts tangibles estimatifs ainsi que les coûts estimatifs des risques connexes (p. ex., les retards causés par les modifications tardives de la conception d'un projet ou par les changements de priorités du gouvernement), dont certains sont présumés transférés au secteur privé selon le modèle de DMFA, réduisant ainsi les coûts pour la province.

Pour 74 projets d'infrastructure (terminés ou en cours) pour lesquels Infrastructure Ontario avait conclu qu'il serait plus rentable d'en confier la réalisation au secteur privé selon le modèle de DMFA, nous avons remarqué que les coûts tangibles estimatifs (tels que les coûts reliés à la construction, au financement, aux services juridiques, aux services d'ingénierie et aux services de gestion de projet) étaient supérieurs de près de 8 milliards de dollars à ce qu'il en coûterait si le secteur public sous-traitait et gérait les projets. La plus grande partie de ce montant (6,5 milliards de dollars) se rapporte aux coûts de financement du secteur privé.

Infrastructure Ontario estimait que cet écart de 8 milliards de dollars était plus que compensé par le risque de dépassement de coûts si le secteur public prenait directement en charge la construction et, dans certains cas, l'entretien de ces 74 établissements. Essentiellement, Infrastructure Ontario estimait que le risque que les projets ne soient pas réalisés dans le respect des délais et du budget était environ cinq fois plus grand si le secteur public assurait directement la gestion des projets au lieu de la confier au secteur privé.

Nous avons également constaté ce qui suit :

- Il n'y a aucune donnée empirique à l'appui des principales hypothèses utilisées par Infrastructure Ontario pour attribuer des coûts à des risques précis. L'organisme s'en remet plutôt au jugement professionnel et à l'expérience de conseillers externes pour attribuer ces coûts, et il était donc difficile de les vérifier. À cet égard, nous avons remarqué que la réalisation de projets par le secteur public était souvent peinte de façon négative, et il s'ensuivait des différences importantes dans les hypothèses utilisées pour évaluer les risques entre la réalisation des projets par le secteur public et leur réalisation selon le modèle de DMFA.
- Dans certains cas, le risque qui aurait été transféré à l'entrepreneur du secteur privé selon les suppositions de l'évaluation de l'optimisation des ressources ne lui avait pas été transféré aux termes de l'entente contractuelle. Par exemple, l'évaluation de l'optimisation des ressources d'un projet hospitalier supposait que l'entrepreneur assumerait les risques associés à la modification de la conception; toutefois, le contrat pour ce projet indiquait que l'entrepreneur n'était pas responsable de la conception du projet et que le secteur public assumait le risque de modification de la conception.
- Deux des risques qu'Infrastructure Ontario avait inclus dans ses évaluations de l'optimisation des ressources n'auraient pas dû l'être. Si ces deux risques n'avaient pas été inclus dans les évaluations de l'optimisation des ressources, le coût évalué pour la réalisation de 18 de ces projets par le secteur public aurait été inférieur de 350 millions de dollars à leur réalisation selon le modèle de DMFA.

D'après notre audit et notre examen du modèle de DMFA, il serait possible d'optimiser les ressources dans le cadre de la réalisation de projets par le secteur public si les contrats rédigés pour ces projets contenaient des dispositions rigoureuses pour gérer les risques et fournissaient des incitatifs aux entrepreneurs pour exécuter les projets dans

le respect des délais et du budget, et si le secteur public a la volonté et la capacité de gérer la relation avec l'entrepreneur et d'appliquer les dispositions du contrat, si besoin est.

Infrastructure Ontario affiche d'excellents résultats en matière de réalisation de projets — comme les hôpitaux, les palais de justice et les centres de détention — dans le respect des délais et du budget. Il pourrait maintenant être en mesure d'utiliser son expertise pour gérer directement la construction de certains grands projets d'infrastructure et réduire ainsi le coût du financement par le secteur privé pour les contribuables. Les secteurs public et privé ont chacun un rôle à jouer dans la réalisation des projets. Avec l'expérience acquise en DMFA, le moment pourrait être venu de définir les rôles respectifs des secteurs public et privé et de déterminer le financement combiné optimal dans l'avenir.

Nous avons recommandé qu'Infrastructure Ontario : recueille des données sur les coûts réels des récents projets — réalisés selon le modèle de DMFA ou autrement — et révise sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources pour s'assurer que ses évaluations du risque sont justifiées; confirme que tous les risques présumés transférés à l'entrepreneur ont effectivement été transférés aux termes du contrat; et adopte des modèles traditionnels d'approvisionnement afin de tirer parti de l'expérience acquise dans la réalisation de projets de DMFA, généralement dans le respect du calendrier et du budget, afin de réduire davantage les coûts pour les contribuables de l'Ontario.

3.06 Programme de prêts d'Infrastructure Ontario

Infrastructure Ontario (IO), une société de la Couronne, compte quatre principaux secteurs d'activité qui traitent avec des clients gouvernementaux et non gouvernementaux : la gestion des biens immobiliers, la Société foncière de l'Ontario, la mise en oeuvre des projets, et les services de prêts (le Programme de prêts). Le Programme de prêts existait avant la création d'IO en 2011, et celui-ci octroyait et administrait les prêts accordés principalement aux municipalités. Au fil des ans, les emprunteurs admissibles au Programme ont augmenté et font partie de 10 secteurs admissibles. D'autres entités, notamment le Comité d'organisation des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 et le District de la découverte MaRS, ont été spécialement désignées comme des emprunteurs admissibles aux termes de la réglementation régissant le Programme.

Le Programme administre un portefeuille de 806 prêts consentis à 353 emprunteurs et a approuvé des prêts totalisant plus de 7 milliards de dollars depuis sa création. Le 31 mars 2014, le solde des prêts en cours d'IO s'élevait à quelque 4,9 milliards de dollars.

La politique de risque de crédit d'IO expose sa stratégie de gestion du risque de crédit, les rôles et responsabilités connexes, les contrôles internes, et les exigences de déclaration auprès de son conseil d'administration. En plus de la politique générale qui définit le risque de crédit comme [traduction] « la possibilité de défaut de paiement ou de non-paiement des intérêts ou des remboursements du capital prévus par les emprunteurs », IO a adopté des politiques particulières sur le risque de crédit et l'octroi de prêts pour chacun des 10 secteurs admissibles.

Même si la majorité des prêts d'IO sont accordés à des emprunteurs municipaux relativement à faible risque et malgré le petit nombre de défauts de remboursement jusqu'à présent, nous avons soulevé les préoccupations suivantes concernant le Programme de prêts :

- Un prêt totalisant 235 millions de dollars, dont 216 millions de dollars étaient en souffrance au 31 mars 2014, avait été accordé à une filiale du District de la découverte MaRS, un organisme sans but lucratif déclaré admissible au Programme de prêts par voie de modification réglementaire, qui autrement n'aurait pas été admissible. Le District de la découverte MaRS avait présenté une demande

d'emprunt pour relancer la construction d'une tour de bureaux, que devait construire, posséder et exploiter un promoteur privé, et avait fait des concessions à ce dernier afin d'éviter des retards ultérieurs à la suite du fléchissement économique en 2008. Compte tenu du risque cerné, IO avait refusé d'accorder le prêt sans obtenir une caution supplémentaire, que le gouvernement a fournie sous forme de garantie par l'entremise du ministère de la Recherche et de l'Innovation, afin de préserver les investissements précédents du gouvernement dans le Centre MaRS et son mandat de recherche. Le projet est maintenant terminé et l'immeuble est prêt à l'occupation, mais les locaux actuellement loués ne génèrent pas suffisamment de fonds pour acquitter les paiements d'intérêts du prêt. IO a donc dû exécuter la garantie. En outre, les deux plus importants baux de tiers ont été signés avec des organismes financés par les fonds publics : Santé publique Ontario et l'Institut ontarien de recherche sur le cancer. Les engagements de location ont été souscrits avant le début de la construction en 2007 à des tarifs supérieurs à ceux du marché locatif actuel. Il reste à savoir si la décision récente du gouvernement d'acheter l'intérêt résiduel du promoteur privé dans le projet représente une bonne affaire pour les contribuables ontariens.

- Deux anciens prêts à des organismes sans but lucratif figurent aussi sur la Liste de surveillance d'IO, qui avaient été octroyés sur la base de revenus de dons hypothétiques, qui ne se sont pas matérialisés. Le solde impayé des 2 prêts totalisait environ 75 millions de dollars le 31 mars 2014.
- IO doit améliorer ses modèles d'évaluation du risque de crédit, surtout pour les emprunteurs non municipaux qui tendent à présenter des risques plus élevés, ainsi qu'actualiser et renforcer ses politiques de risque de crédit.
- Au moment de notre audit, nous avons constaté que les procédures de surveillance de prêts d'IO n'étaient pas bien documentées.
- IO ne s'est pas dotée d'un outil de surveillance pour suivre et surveiller la conformité aux conventions d'endettement non standards dans certains accords de prêt.

Dans notre rapport, nous avons recommandé qu'IO officialise et documente ses procédures de surveillance de prêts municipaux; mette en oeuvre son plan d'action pour remédier aux irrégularités dans ses processus de crédit et de prêts relevées lors de l'examen d'un consultant en 2013; et élabore un outil de suivi pour consigner et surveiller les conventions d'endettement non standards comprises dans les accords de prêt signés.

3.07 Commission de l'énergie de l'Ontario – Réglementation du gaz naturel

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) est chargée de veiller à ce que les participants au marché du gaz naturel se conforment à la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*, qui vise expressément les sociétés qui approvisionnent les petits consommateurs de gaz, comme les ménages. En vertu de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, la Commission a pour objectifs, notamment, de faciliter la concurrence dans la vente de gaz aux utilisateurs, et de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix ainsi que la fiabilité et la qualité du service de gaz. Dans le cadre de l'exécution de son mandat, la Commission établit les prix du gaz naturel, de sa livraison et de son stockage. Elle délivre également des permis et surveille les participants au marché du gaz naturel, ce qui comprend les sociétés de gaz et les agents de commercialisation de gaz.

En Ontario, les consommateurs résidentiels peuvent acheter leur gaz naturel d'une société de gaz ou de l'un des 12 agents de commercialisation qui vendent activement du gaz naturel dans la province. On compte trois sociétés qui possèdent

les canalisations et l'équipement requis pour livrer le gaz naturel aux résidences et aux entreprises, ainsi que deux sociétés municipales qui distribuent également du gaz naturel. Chaque société de gaz dessert différentes régions de la province.

La Commission réglemente le tarif que les trois sociétés facturent à leurs clients, mais elle ne réglemente pas ceux imposés par les agents de commercialisation de gaz. Ces derniers agissent comme des courtiers en localisant le gaz naturel sur le marché afin de le vendre à un prix concurrentiel. Lorsque des consommateurs achètent du gaz auprès d'agents de commercialisation, ils concluent des contrats d'une durée déterminée allant d'un à cinq ans. Autrement, ils sont approvisionnés en gaz par une société, qui est leur fournisseur par défaut. Pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 2014, on a compté 3,5 millions de consommateurs de gaz naturel en Ontario. De ceux-ci, de plus de 3 millions de consommateurs ont acheté leur gaz de l'une des 3 sociétés.

La Commission effectue sa surveillance au moyen d'un processus quasi judiciaire auquel le public peut participer. Les membres des comités de la Commission engagent des procédures, et leurs décisions doivent servir l'intérêt public général, ce qui englobe la protection des consommateurs, l'intégrité financière des sociétés de services et d'autres objectifs législatifs, comme l'exploitation sécuritaire des installations de stockage et la conservation de l'énergie.

La Commission utilise un processus en trois étapes pour réglementer les tarifs du gaz naturel. Dans le cadre de la première étape, les sociétés de gaz doivent, tous les cinq ans environ, soumettre des demandes tarifaires afin d'établir les tarifs de base qui seront facturés aux consommateurs. À la deuxième étape, la Commission procède à un examen et à un ajustement annuels des tarifs du gaz entre les examens tarifaires, généralement au moyen d'une formule qui tient compte de l'inflation ajustée en fonction des données de productivité des sociétés de gaz. Dans le cadre de la troisième étape, on ajuste les tarifs à quatre reprises durant une année afin d'atténuer les fluctuations des tarifs facturés et de tenir compte du cours actuel du gaz naturel, ainsi que des variations des frais de transport et des changements touchant les évaluations des stocks.

Nous avons constaté que la Commission a mis en place des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que le secteur du gaz naturel fournit de l'énergie à coût raisonnable aux consommateurs. Cependant, le personnel de la Commission pourrait évaluer de manière plus exhaustive les arguments que fournissent les sociétés de gaz lorsqu'elles présentent une demande de modification des tarifs.

Nous avons notamment observé les problèmes suivants :

- Les sociétés de gaz ne sont pas autorisées à facturer aux consommateurs un montant supérieur à celui du coût d'achat du gaz, mais la Commission obtient rarement des pièces justificatives pour vérifier les renseignements que fournissent les sociétés de gaz dans leurs demandes de modification des tarifs. Nous avons constaté que seulement un audit des comptes d'ajustement du coût du gaz et des processus comptables avait été effectué au cours des 10 dernières années, soit en 2011, et que cet audit avait porté sur une seule société de gaz.
- Les sociétés de gaz utilisent différentes approches pour percevoir le revenu qui a été approuvé par la Commission, mais le personnel de la Commission n'a pas évalué l'incidence de ces différentes méthodes sur les consommateurs.
- Les plaintes contre les agents de commercialisation de gaz ont chuté de 81 % de 2009 à 2013, mais les questions entourant l'annulation ou le renouvellement de contrats continuaient de faire l'objet de nombreuses plaintes de la part des consommateurs, quand ceux-ci se rendaient compte qu'ils pourraient payer des prix inférieurs en faisant affaire

avec d'autres fournisseurs de gaz. La Commission pourrait faciliter la présentation d'information sur son site Web concernant les tarifs des différents fournisseurs de gaz, pour aider les consommateurs à prendre des décisions plus éclairées avant de conclure un contrat.

Nous avons recommandé que la Commission compare les différentes méthodes de recouvrement des coûts employées par les sociétés de gaz et repère des pratiques exemplaires en matière d'achat, de transport et de stockage de gaz pouvant avoir une incidence sur les tarifs payés par les consommateurs, qu'elle sélectionne et examine périodiquement des pièces justificatives fournies par les sociétés de gaz afin d'évaluer le caractère raisonnable des renseignements figurant dans les demandes de modification des tarifs, et qu'elle envisage de présenter sur son site Web public de l'information sur les tarifs de gaz offerts par les divers agents de commercialisation de gaz.

3.08 Soins palliatifs

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité globale des soins de santé dans la province, y compris les soins palliatifs. Ces soins mettent l'accent sur le soulagement de la douleur et d'autres symptômes chez les patients atteints d'une maladie grave, et l'on parle souvent de « soins de fin de vie » pour les personnes dans les derniers mois de leur vie.

Le Ministère finance 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), qui sont responsables de la planification, de la coordination, du financement et de la surveillance des services de soins palliatifs dans leurs régions respectives. Les RLISS financent différentes organisations fournissant des soins palliatifs, dont les centres d'accès aux soins communautaires (qui dispensent des soins à domicile), les hôpitaux et les centres résidentiels (qui fournissent des soins palliatifs dans un milieu de style familial). Cependant, le montant total que le Ministère affecte aux services de soins palliatifs est inconnu parce que les coûts ne font pas l'objet d'un suivi suffisamment ciblé (p. ex. pour les soins en milieu hospitalier, les soins en établissement de soins de longue durée et les médicaments financés par le secteur public).

Les besoins en soins palliatifs augmentent en raison du vieillissement de la population. En Ontario, les services de soins palliatifs ont été mis sur pied de façon disparate, souvent par des personnes passionnées par ce domaine, là où elles se trouvaient dans la province. Ainsi, malgré les efforts déployés pour créer un système coordonné intégré pour la prestation des soins palliatifs en Ontario, un tel système n'a pas encore vu le jour. Le Ministère manque d'information sur les services disponibles dans chaque RLISS, leur coût et les besoins relatifs connexes. Il ne dispose pas non plus de mesures du rendement pour déterminer les progrès réalisés vers l'atteinte de son objectif de fournir « de bons soins, au bon moment, au bon endroit ».

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- L'Ontario n'a pas de cadre stratégique régissant la prestation des soins palliatifs. La Déclaration de partenariat de 2011 définissait une vision commune pour la prestation des services palliatifs par différents intervenants, mais il reste beaucoup de travail à faire pour respecter la plupart des engagements énoncés dans la Déclaration.
- Il existe peu de données à l'échelle de la province ou des RLISS sur l'offre et la demande de soins palliatifs et de fin de vie. Le Ministère ne dispose pas de renseignements exacts sur le nombre de lits de soins palliatifs dans les hôpitaux de la province, et le suivi du nombre de patients servis par chaque RLISS n'est pas effectué de façon méthodique.
- La combinaison de services disponibles n'a pas fait l'objet d'une évaluation adéquate. Alors que la plupart des gens préféreraient mourir à la maison, la plupart meurent à l'hôpital, probablement parce qu'il n'y a pas suffisamment de services disponibles dans la collectivité pour répondre à leurs besoins en soins de santé. On estime que les soins fournis à des

patients en phase terminale dans les hôpitaux de soins actifs coûtent 40 % de plus que ceux fournis dans une unité de soins palliatifs en milieu hospitalier, plus du double des soins en centre résidentiel et plus de dix fois plus cher que les soins à domicile.

- L'accès aux services de soins palliatifs n'est pas équitable. En effet, les patients qui sont admissibles dans une région de la province peuvent ne pas avoir accès à des services similaires dans une autre région.
- Dans l'ensemble, les centres résidentiels ont un taux d'inoccupation de 20 % et ils pourraient donc accueillir plus de patients qu'à l'heure actuelle. Entre-temps, le Ministère finance ces centres ayant des lits inoccupés.
- Il doit y avoir une meilleure communication entre les médecins et leurs patients au sujet du pronostic de fin de vie et des soins palliatifs disponibles.
- Les services de soins palliatifs financés par les deniers publics sont surtout utilisés par les patients atteints d'un cancer, même si autant de personnes qui bénéficieraient aussi de soins palliatifs meurent chaque année de maladies chroniques graves, dont les maladies du coeur, les accidents vasculaires cérébraux et les maladies respiratoires obstructives chroniques.

Nous avons notamment recommandé que le Ministère : élabore un cadre stratégique global pour la prestation des services de soins palliatifs; mette en oeuvre un système coordonné pour la prestation de ces services; veille à ce que les patients reçoivent des renseignements complets sur leur pronostic et leurs options en matière de soins; s'assure que les patients ont accès à des services semblables où qu'ils vivent en Ontario en normalisant les pratiques de détermination de l'admissibilité; explore la possibilité d'accroître les taux d'occupation des centres résidentiels; s'assure que l'information publique sur les services de soins palliatifs et de fin de vie est disponible et facilement accessible; et adopte des indicateurs du rendement en soins palliatifs et des données de référence connexes.

3.09 Programme de désignation des candidats de l'Ontario

Le Programme de désignation des candidats de l'Ontario (le Programme), qui relève du ministère de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère), est le seul programme de sélection des immigrants administré par le gouvernement de l'Ontario. Les immigrants sont sélectionnés selon leur contribution économique potentielle à la province.

Dans le cadre du Programme, la province est autorisée à sélectionner et à recommander (« désigner ») au gouvernement fédéral un certain nombre d'étrangers et de membres de leurs familles en vue de l'obtention de la résidence permanente au Canada. Au moment de notre audit, le Programme comptait trois volets : un volet employeurs, qui permet aux entreprises de doter des postes permanents en gestion, dans des professions ou dans des métiers spécialisés; un volet étudiants étrangers, qui permet aux titulaires d'un diplôme d'études supérieures d'une université ontarienne de présenter une demande de désignation, même sans offre d'emploi; et un volet investisseurs, qui permet aux investisseurs de muter des employés (qui peuvent être des travailleurs étrangers) en Ontario de façon permanente.

Entre la création du Programme en 2007 et juin 2014, l'Ontario a désigné environ 6 600 personnes. Au 30 avril 2014, 7 100 personnes au total, à savoir 3 900 candidats et 3 200 membres de leurs familles, sont devenues des résidents permanents du Canada dans le cadre du Programme. Le Ministère s'attend à ce que le gouvernement fédéral autorise l'Ontario à désigner jusqu'à 5 500 immigrants potentiels en 2015.

Vu que l'Ontario est considéré comme une province très attrayante pour les immigrants, le Programme doit être doté de contrôles et de processus efficaces afin d'assurer la sélection de personnes

qualifiées et la détection des tentatives de fraude en matière d'immigration. Un programme peu rigoureux pourrait être ciblé par des immigrants potentiels peu scrupuleux et les spécialistes en immigration qui les représentent. Nous avons constaté que les contrôles et processus nécessaires n'étaient pas en place et qu'il y avait d'importants problèmes à résoudre.

Il existe un risque important que les personnes désignées ne soient pas toujours qualifiées et susceptibles d'engendrer des retombées économiques au profit de l'Ontario. Dans certains cas, il peut être difficile de faire une distinction entre les emplois admissibles dans le cadre du Programme et ceux qui ne le sont pas. Sept ans après sa création, le Programme n'est pas encore doté des outils nécessaires, dont des politiques, des procédures et des formations, pour aider le personnel à prendre des décisions cohérentes et éclairées. Nous avons également constaté que le personnel du Programme n'avait pas reçu de directives claires quant à la façon de traiter les situations de fraude.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Entre 2007 et 2013, 20 % des 400 demandeurs rejetés l'ont été en raison de fausses déclarations. Cependant, rien n'empêche les gens qui ont sciemment fait de fausses représentations à propos d'eux-mêmes ou de clients de présenter une nouvelle demande ou de représenter d'autres clients. Il n'y a pas de protocole en place pour exclure les candidats ou les représentants qui ont présenté des demandes frauduleuses.
- L'équipe du Programme n'a pas assuré le suivi des dossiers douteux qui avaient été approuvés, mais qui avaient quand même été marqués aux fins de suivi. Des quelque 260 dossiers marqués entre octobre 2011 et novembre 2013, seulement 8 % avaient fait l'objet d'un suivi au moment de notre audit. En fait, 71 % des 260 candidats en question sont devenus des immigrants reçus avant que le Ministère examine la majorité des dossiers.
- Le Ministère a retardé la communication formelle des renseignements liés à l'abus potentiel du Programme au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi concernés et ne leur a pas fourni des renseignements personnels essentiels, ce qui pourrait avoir retardé la prise de mesures correctives contre les personnes qui pourraient avoir abusé du Programme. Les responsables n'ont pas non plus fait connaître leurs préoccupations relatives à certains représentants en immigration aux organismes de réglementation compétents.
- La direction n'a pas communiqué ses préoccupations relatives à l'intégrité du Programme au personnel interne pour que celui-ci puisse améliorer les processus de diligence raisonnable.
- Les responsables du Programme doivent sélectionner des candidats qui peuvent engendrer des retombées économiques pour l'Ontario, mais ils permettent la désignation de personnes sans offre d'emploi. Les deux tiers des personnes désignées en 2013 étaient des étudiants étrangers titulaires d'un diplôme d'études supérieures mais sans offre d'emploi. Le Ministère n'a pas déterminé si ces candidats avaient trouvé un emploi et apportaient une contribution économique à l'Ontario.
- Le taux de roulement du personnel était élevé : entre janvier 2012 et juin 2014, 31 personnes ont quitté le Programme et 59 sont entrées en fonction. Au 31 mars 2014, le Programme comptait 45 employés.
- Même si le Ministère affirme publiquement que le traitement des demandes se fait selon le principe du premier arrivé, premier servi, certaines demandes étaient traitées en priorité et au moins trois fois plus rapidement que les demandes non prioritaires. Nous avons remarqué que les dossiers soumis par un certain représentant, qui était un ancien employé du Programme, étaient priorisés.

- Le système de gestion des cas présentait de graves problèmes d'intégrité et les contrôles internes sur les certificats de désignation laissaient à désirer.

Nous avons notamment recommandé que le Ministère : dépose des plaintes officielles auprès de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de tout organisme de réglementation compétent dès qu'il possède des preuves de fraude éventuelle en matière d'immigration; prenne les mesures nécessaires pour exclure les candidats et les représentants qui ont fait de fausses représentations à propos d'eux-mêmes ou de clients; limite le pourcentage de candidats qui peuvent être acceptés sans offre d'emploi; examine les candidats qui présentent des demandes d'emploi dans des catégories où ils pourraient faire de fausses déclarations au sujet de leur expérience de travail; améliore la formation du personnel, notamment sur les questions d'éthique et les attentes de la direction; exige que le personnel obtienne une habilitation de sécurité; et élabore un processus afin de suivre les représentants et les candidats qui donnent lieu à des préoccupations et informe le personnel préposé au traitement des demandes de ces préoccupations.

3.10 Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les services en établissement et de soutien qui sont fournis aux personnes ayant une déficience intellectuelle pour les aider à vivre de la manière la plus autonome possible dans la collectivité. Le Ministère estimait à 62 000 le nombre d'adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario en 2012, et il considérait qu'environ la moitié de ceux-ci avaient besoin de services en établissement. De ce nombre, 17 900 personnes ont reçu des services en établissement en 2013-2014, et il s'agissait d'adultes dans une proportion de 98 %. Une autre tranche de 14 300 adultes se trouvait sur une liste d'attente à la fin de l'exercice.

En 2013-2014, le Ministère a versé en tout 1,16 milliard de dollars à 240 organismes communautaires sans but lucratif qui exploitaient près de 2 100 foyers fournissant des services en établissement et de soutien à des personnes ayant une déficience intellectuelle. De ce montant total, une tranche de 97 % était destinée aux services aux adultes. Le Ministère, par le truchement de ses bureaux régionaux, est chargé de surveiller l'exécution des programmes pour la plupart des services en établissement fournis par les organismes. Les services en établissement aux enfants sont aussi financés par le Ministère.

Le réseau des services aux adultes ayant une déficience intellectuelle éprouve des difficultés parce que ses clients vieillissent et ont une espérance de vie plus longue, et parce que leurs besoins en soins sont complexes (40 % des personnes ayant une déficience intellectuelle ont aussi des problèmes de santé mentale).

Il est ressorti de notre audit que ces 4 dernières années, le nombre d'Ontariennes et d'Ontariens ayant une déficience intellectuelle qui reçoivent des services et des soutiens provinciaux n'a crû que de 1 %, pour s'établir à 17 900, alors que les dépenses relatives à ces services et mesures de soutien ont augmenté de 14 %, pour atteindre 1,16 milliard de dollars. Une partie de cette hausse du financement visait à permettre l'hébergement de 1 000 personnes de plus sur 4 ans, mais seulement 240 personnes additionnelles avaient été servies à la fin de troisième année. Par conséquent, les coûts du programme augmentent plus rapidement que le nombre de personnes recevant des services. Par ailleurs, au 31 mars 2014, il y avait presque autant de personnes qui attendaient de recevoir des services que de personnes qui en avaient reçu dans les 12 mois précédents.

Le Ministère a amorcé en 2004 une transformation complète des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle en Ontario, mais ce projet était toujours inachevé lors de notre dernier audit,

en 2007, et au moment du présent audit. Le Ministère a réalisé certains progrès, par exemple, en établissant les Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, qui constituent des points d'accès uniques aux services pour les personnes ayant une déficience intellectuelle.

Des lacunes importantes subsistent dans certains domaines :

- De 2009-2010 à 2013-2014, le nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement aux adultes a augmenté de 50 %, alors que le nombre de personnes recevant des services n'a crû que de 1 %. Nous avons calculé qu'il faudrait 22 ans pour placer toutes les personnes qui attendent actuellement une place dans un établissement, en supposant qu'aucune autre personne ne soit ajoutée à la liste.
- L'évaluation de l'admissibilité et des besoins des demandeurs s'est améliorée, mais le Ministère doit toujours achever l'élaboration d'un processus de priorisation uniforme et axé sur les besoins. Les personnes ayant les besoins les plus urgents ne sont habituellement pas les premières à être placées, car les placements en établissement sont octroyés à celles qui correspondent le mieux aux places qui deviennent disponibles au lieu des personnes qui se sont vu attribuer la priorité la plus élevée.
- Le Ministère doit réviser ses méthodes de financement pour corréler les fonds destinés aux services en établissement avec le niveau de besoins en matière de soins en établissement. À l'heure actuelle, le financement ministériel destiné aux fournisseurs de services est fondé sur les montants qu'ils ont reçus lors des années précédentes au lieu des niveaux de soins devant être prodigués aux personnes qu'ils servent. Une nouvelle méthode de financement basée sur un coût unitaire raisonnable des services par niveau de soins pourrait donner lieu à la réalisation d'économies, et celles-ci pourraient faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes se trouvant actuellement sur une liste d'attente reçoivent des services.
- Nous avons constaté des écarts importants dans les coûts par lit ou les coûts par personne à l'échelle du réseau en 2012-2013. Nous avons calculé que les coûts par lit dans des foyers de groupe pour adultes allaient de 21 400 $ à 310 000 $ pour l'ensemble de la province. Nous avons aussi observé des écarts importants au sein des régions. Le Ministère n'était pas en mesure d'expliquer ces variations.
- Environ 45 % des établissements pour adultes n'ont pas été inspectés depuis 2010. En général, les inspections englobent un examen des politiques et procédures, des documents du conseil d'administration ainsi que des dossiers du personnel et des résidents de l'organisme. Elles visent à évaluer l'état matériel de l'établissement, les soins personnels prodigués aux résidents et la gestion des finances personnelles des résidents, ainsi qu'à déterminer si l'établissement est doté d'un plan de sécurité en cas d'incendie. En ce qui concerne les inspections effectuées, nous avons constaté que les problèmes relevés ne faisaient pas l'objet d'un suivi ou n'étaient pas réglés en temps opportun. Les résultats des inspections des établissements ne sont pas rendus publics.
- En Ontario, les normes en matière de soins sont peu nombreuses et de nature générale, et elles peuvent faire l'objet d'interprétations.
- Le Ministère n'a pas établi d'indicateurs de rendement utiles pour évaluer la qualité des soins en établissement qui sont prodigués.
- Le Ministère a créé la base de données appelée Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, en 2011, pour la gestion des renseignements sur les clients. Il existe toutefois des problèmes concernant l'exactitude et l'exhaustivité de l'information sur la gestion des temps d'attente.

- La répartition des rôles respectifs qu'assument le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse relativement aux services en établissement destinés aux enfants crée de la confusion; un ministère est responsable de la passation de marchés, du financement et de la gestion de la relation avec les fournisseurs de services, tandis que l'autre est chargé de traiter les plaintes, de délivrer les permis et d'inspecter les locaux des fournisseurs de services. Une confusion peut survenir quant à savoir qui est responsable de la prestation générale des services en établissement aux enfants. Par ailleurs, il n'existe pas de point d'accès unique et uniforme pour les services en établissement aux enfants.

Nous avons recommandé que le Ministère établisse un modèle de financement fondé sur les besoins évalués des personnes nécessitant des services, qu'il examine les mesures de rendement utilisées dans d'autres administrations pour évaluer les services en établissement aux personnes vulnérables et qu'il les adapte selon ses besoins, qu'il élabore un processus de priorisation uniforme à l'échelle de la province, qu'il mette au point un processus provincial uniforme de gestion des listes d'attente, qu'il procède à des inspections non annoncées des établissements, et qu'il établisse d'autres normes-repères en matière de soins, comme des ratios personnel-résidents.

3.11 Initiative des compteurs intelligents

L'Initiative des compteurs intelligents (l'Initiative) du gouvernement de l'Ontario est un vaste projet complexe nécessitant la participation du ministère de l'Énergie (le Ministère), de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et des 73 sociétés de distribution locale d'électricité, dont Hydro One. En avril 2004, le gouvernement a annoncé un plan visant à réduire la consommation d'énergie dans la province en instaurant une culture de conservation. Une composante du plan était l'installation de compteurs intelligents dans les maisons et les petites entreprises partout en Ontario. En mai 2014, 4,8 millions de compteurs intelligents avaient été installés dans les maisons et les petites entreprises ontariennes.

Les compteurs intelligents, comme les compteurs analogues, enregistrent la quantité d'électricité consommée. Toutefois, les compteurs intelligents enregistrent cette consommation en fonction de l'heure, ce qui a rendu possible la tarification horaire. Cette tarification vise à inciter les abonnés à changer leurs habitudes de consommation de façon à privilégier les périodes creuses, lorsque le tarif d'électricité est inférieur. Dans la tarification horaire, les tarifs d'électricité sont plus élevés au cours de la journée et plus faibles en soirée, les week-ends et les jours fériés. On croyait qu'à la fois les compteurs intelligents et la tarification horaire encourageraient la conservation d'énergie et réduirait la demande de pointe en incitant les abonnés, par exemple, à utiliser le lave-vaisselle ou la sécheuse en soirée plutôt que l'après-midi et à baisser de quelques degrés le climatiseur les après-midis d'été. Ainsi, la réduction de la consommation de pointe limiterait le besoin de construire de nouvelles centrales électriques, d'agrandir les centrales existantes ou de conclure de nouveaux accords d'achat d'énergie.

Dans notre audit, nous avons constaté que le Ministère avait mis en oeuvre l'Initiative en visant des cibles ambitieuses dans un échéancier serré. Il n'a cependant pas effectué de planification et de surveillance adéquates, alors qu'il lui revenait en définitive de mettre en place des structures de gouvernance et de gestion de projet efficaces afin de superviser la planification et la réalisation. Jusqu'à présent, les nombreux avantages attendus de l'Initiative n'ont pas été réalisés et sa mise en oeuvre a été beaucoup plus coûteuse que prévu.

Voici d'autres constatations importantes :

- Le Ministère n'a pas effectué d'analyse de rentabilité ou monté de dossier d'analyse avant de décider d'imposer les compteurs intelligents. Cette omission est contraire à ce qu'ont fait d'autres administrations, dont la Colombie-Britannique, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Australie, qui ont évalué la rentabilité et la faisabilité de leur programme de compteurs intelligents avant de l'entreprendre.
- Après que le gouvernement a annoncé l'Initiative en avril 2004, le Ministère a réalisé une étude de rentabilité et l'a ensuite présentée au Cabinet. Toutefois, l'analyse était viciée, car les bénéfices nets projetés de près de 600 millions de dollars sur 15 ans étaient surestimés d'au moins 512 millions de dollars.
- Le Ministère n'a ni actualisé les coûts et les avantages projetés de l'Initiative, ni fait le suivi des coûts et des avantages réels, afin de déterminer les bénéfices actuels nets réalisés. En mai 2014, notre analyse a conclu que les coûts globaux de mise en oeuvre s'élevaient à près de 2 milliards de dollars et que d'autres coûts s'ajouteraient. À mesure qu'a progressé le projet, d'importants problèmes liés à la mise au point et à l'intégration des systèmes des compteurs intelligents se sont produits. La majorité des coûts associés sont assumés par les abonnés de l'Ontario.
- Le but de l'Initiative était d'instaurer la tarification horaire afin de réduire la demande d'électricité en période de pointe. Le Ministère a fixé plusieurs cibles pour réduire la demande de pointe, mais celles-ci n'ont pas été atteintes.
- Les abonnés paient différents montants pour une consommation identique d'après leur lieu de résidence en Ontario. Cet écart est principalement attribuable aux différents frais de livraison que perçoivent les 73 sociétés de distribution locales (SDL). Par exemple, une facture résidentielle typique peut fluctuer de 108 $ à 196 $ par mois, à cause surtout de l'écart des frais de livraison mensuels, variant de 25 $ à 111 $, qu'imposent les différentes SDL à leurs abonnés.
- L'écart entre les tarifs de pointe et hors pointe n'était pas suffisant pour encourager la modification des habitudes de consommation. Lorsque les tarifs horaires ont été adoptés en 2006, le tarif de pointe était le triple du tarif hors pointe. Au moment de notre audit, l'écart était de 1,8 fois seulement.
- Les abonnés ne sont pas informés de l'impact substantiel de l'ajustement global sur les tarifs horaires. De 2006 à 2015, l'ajustement global cumulatif réel et prévu sur 10 ans totalisera près de 50 milliards de dollars, soit l'équivalent de presque 5 fois le déficit provincial de 10,5 milliards de dollars en 2014. L'ajustement global est un supplément que doivent payer les abonnés en plus du prix courant du marché de l'électricité, et compte actuellement pour environ 70 % des tarifs horaires.
- Dans le cadre de l'Initiative, un centre de données provincial, dont la mise en place a coûté 249 millions de dollars, est utilisé pour recueillir, analyser et stocker les données de la consommation d'électricité. Pourtant, la majorité des SDL utilisent leurs propres systèmes pour traiter les données des compteurs intelligents. Les coûts de ce dédoublement, c'est-à-dire un système à l'échelon provincial et un autre au niveau local, sont facturés aux abonnés.
- Nous avons aussi constaté que de nombreuses plaintes de facturation acheminées à Hydro One portaient sur la hausse des tarifs horaires, les problèmes de connectivité entre les compteurs intelligents et les systèmes de communication, les factures erronées parce que les compteurs intelligents étaient reliés à de mauvaises adresses, et d'autres problèmes causés par le système de facturation de la société.

Nous avons transmis nos recommandations au Ministère, à la SIERE, à Hydro One et à la CEO. Nous leur avons recommandé de monter à

l'avenir des dossiers d'analyse avant d'entreprendre d'importants projets; de réévaluer la structure et les tarifs du programme de tarification horaire; d'informer les abonnés de l'impact de l'ajustement global sur leur facture d'électricité; et de réévaluer les limites et les options relatives au centre de données provincial. Nous avons aussi recommandé à Hydro One d'améliorer ses systèmes pour traiter les plaintes des abonnés au sujet de la facturation et des problèmes liés aux compteurs.

3.12 Protection des sources d'eau

En mai 2000, 7 personnes sont mortes et plus de 2 300 autres ont été malades après que l'eau potable à Walkerton, en Ontario, eut été contaminée par une bactérie mortelle. La principale source de contamination était l'épandage de fumier dans une ferme à proximité d'un puits qui était la source d'eau potable de la ville. Deux ans plus tard, dans un rapport découlant de la Commission d'enquête sur Walkerton, le juge Dennis O'Connor a recommandé que le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) examine et approuve des plans locaux de protection des sources pour chaque bassin versant de la province.

En réponse aux recommandations formulées par le juge O'Connor, la province a promulgué la *Loi sur l'eau saine* en 2006. Peu après la proclamation de cette loi, le Ministère a mis en place dans chacune des 19 régions de la province un comité de protection des sources chargé d'élaborer, de concert avec les offices locaux de protection de la nature, des plans de protection afin d'évaluer les menaces existantes et éventuelles pour les sources d'eau et d'assurer la mise en place de politiques pour réduire ou éliminer ces menaces. En 2002, le gouvernement a aussi promulgué la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, pour faire en sorte que les éléments nutritifs soient gérés de manière à mieux protéger l'environnement, notamment les sources d'eau. Le fait de fournir une quantité plus importante d'éléments nutritifs aux cultures peut mener à l'accumulation de ceux-ci dans le sol, et ils peuvent alors ruisseler dans les eaux de surface ou s'infiltrer dans les eaux souterraines, au détriment de l'environnement et de la santé humaine.

Quatorze ans après la crise de l'eau de Walkerton, le Ministère en est encore au stade de l'examen et de l'approbation des plans locaux de protection des sources d'eau préconisés par la Commission O'Connor et prévus dans la *Loi de 2006 sur l'eau saine*. Par ailleurs, les cas de non-conformité à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et la faiblesse des activités d'application du Ministère augmentent le risque que les sources d'eau ne soient pas protégées de façon efficace.

Nous avons notamment observé les problèmes suivants :

- Le Ministère n'a pas d'échéancier précis quant au moment où tous les plans de protection des sources d'eau seront approuvés. Il ne s'est pas non plus doté d'une stratégie à long terme concernant le financement et la surveillance des municipalités et des offices de protection de la nature pour garantir la mise en oeuvre des plans de protection des sources d'eau une fois qu'ils sont approuvés.
- Les déversements provenant d'installations industrielles et commerciales représentent une menace importante pour les prises d'eau dans les Grands Lacs, mais les plans n'en font pas mention actuellement.
- Seul un petit nombre d'exploitations agricoles qui produisent et utilisent du fumier sont assujetties aux exigences de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*. Par exemple, la ferme qui était la source de contamination à Walkerton ne serait pas assujettie aux règlements d'application de la Loi.
- En 2013-2014, le Ministère a inspecté seulement 3 % des exploitations agricoles dont on sait qu'elles doivent se conformer aux règlements d'application de la Loi pour l'entreposage et l'épandage corrects du fumier, et des problèmes de non-conformité représentant un risque ou une menace pour l'environnement

ou la santé humaine ont été constatés pour environ la moitié de ces exploitations. Nous avons également remarqué que le Ministère, dans bien des cas, n'assurait pas le suivi des problèmes de non-conformité et qu'il recourait rarement à des mesures punitives telles que la délivrance d'avis d'infraction pouvant donner lieu à l'imposition d'une amende par un tribunal provincial.

- Le Ministère ne recouvre que 200 000 $ environ sur les coûts annuels de 9,5 millions de dollars du programme associés au prélèvement d'eau par les utilisateurs industriels et commerciaux.

Dans notre rapport, nous avons notamment recommandé que le Ministère prenne un engagement ferme quant au moment où les plans de protection des sources d'eau doivent être approuvés, qu'il mette au point une approche pour financer la mise en oeuvre d'un grand nombre des politiques contenues dans les plans une fois que ces derniers ont été approuvés, qu'il élabore une stratégie concernant la mise à jour des plans en temps opportun pour faire en sorte que l'information sur les menaces à l'égard des sources d'eau ainsi que les politiques visant à éliminer ou à atténuer les menaces demeurent à jour, et qu'il impose des droits d'un montant approprié aux utilisateurs industriels et commerciaux de sources d'eaux de surface ou souterraines afin de recouvrer le coût de l'administration des programmes qui contribuent à maintenir la quantité d'eau disponible dans la province.

En ce qui concerne la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales mettent au point une approche pour recueillir de l'information sur le nombre d'exploitations agricoles dans la province qui doivent gérer les éléments nutritifs conformément à la Loi, qu'ils fixent des objectifs d'inspection qui maximisent le nombre d'inspections effectuées, qu'ils utilisent des critères de risque appropriés pour choisir les exploitations agricoles à soumettre à une inspection, et qu'ils imposent les mesures punitives à leur disposition dans les cas de non-conformité.

Chapitre 2

Comptes publics de la province

Introduction

Les Comptes publics de l'Ontario pour l'exercice clos le 31 mars 2014 ont été préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur l'administration financière* (la Loi). Les Comptes publics se composent du rapport annuel et des états financiers consolidés de la province, ainsi que de trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

La préparation des états financiers consolidés de la province relève de la compétence du gouvernement et celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements qui y sont présentés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien de mécanismes de contrôle efficaces – et des procédures à l'appui – pour autoriser les opérations, protéger les biens et tenir des registres appropriés.

Le Bureau de la vérificatrice générale vérifie ces états financiers consolidés. Cet audit vise à donner une assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire sans erreurs ou omissions majeures. Les états financiers consolidés et le rapport de l'auditeur indépendant sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le rapport annuel 2013-2014 de la province contient en outre une section intitulée Étude et analyse des états financiers. Celle-ci présente un complément d'information sur la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2014, notamment un aperçu détaillé des réalisations du gouvernement au cours de l'exercice. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'égard de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des Comptes publics sont les suivants :

- Le volume 1, qui contient les états de tous les ministères, ainsi que des annexes détaillant les revenus, les charges, les dettes et autres passifs, les prêts et les investissements de la province, de même que d'autres renseignements financiers;
- Le volume 2, qui contient les états financiers audités des principaux conseils, commissions et sociétés du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que divers autres états financiers audités;
- Le volume 3, qui contient le détail des sommes versées par les ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau de la vérificatrice générale examine l'information dans le rapport annuel du gouvernement provincial et les volumes 1 et 2 des Comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle dans les états financiers consolidés de la province.

La Loi exige, sauf dans des circonstances extraordinaires, que le gouvernement dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil dans les 180 jours suivant la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil dans les 240 jours suivant la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si celle-ci ne siège pas, les rend publics et les dépose ensuite à l'Assemblée dans les 10 jours suivant la reprise des travaux.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le rapport annuel 2013-2014 et les états financiers consolidés de la province, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, le 22 septembre 2014, se conformant ainsi au délai prescrit.

Notre audit annuel des Comptes publics est effectué en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et particulièrement avec le Bureau du contrôleur provincial. Nous ne sommes pas toujours d'accord sur toutes les questions touchant l'information financière, mais nos relations de travail ont toujours été professionnelles et constructives.

Résumé

Cette année, nous avons concentré nos efforts sur le fardeau croissant de la dette de l'Ontario et sur les conséquences cruciales de cette situation sur les finances de la province. La progression de la dette est imputable aux emprunts continus du gouvernement pour financer les déficits et les dépenses en infrastructure.

Le gouvernement a pu compter sur des taux d'intérêt situés près des planchers historiques pour maintenir les frais de service de la dette à un niveau relativement stable, mais la dette elle-même continue de croître quelle que soit la mesure utilisée – la dette totale, la dette nette ou le déficit accumulé – pour l'évaluer.

Les conséquences néfastes d'un niveau d'endettement élevé comprennent :

- des frais de service de la dette qui accaparent des fonds qu'il serait possible autrement d'affecter à d'autres programmes gouvernementaux;
- une plus grande vulnérabilité à la hausse des taux d'intérêt;
- l'abaissement éventuel de la cote de crédit et le changement d'humeur des investisseurs, ce qui pourrait faire grimper les coûts d'emprunt.

Nous sommes d'avis que le gouvernement doit fournir aux législateurs et au public des cibles à long terme pour gérer la dette actuelle et prévue de la province et nous recommandons au gouvernement d'élaborer un plan de réduction de la dette à long terme.

Nous soulignons également dans ce chapitre que les états financiers consolidés de la province sont toujours conformes aux normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) à tous les égards importants. Tous les gouvernements au fil des ans ont fait des efforts diligents pour améliorer la clarté et l'intégralité des états financiers consolidés et des rapports annuels de la province.

Nous sommes d'avis que les normes du CCSP sont les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer les états financiers consolidés. On a ainsi l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement au sujet du déficit ou de l'excédent sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes et qu'ils permettent aux législateurs et aux citoyens d'évaluer la gestion gouvernementale des fonds publics.

Nous constatons les défis constants qui se posent au CCSP dans l'atteinte d'un consensus quant aux normes comptables les plus adéquates pour le secteur public, et nous abordons plusieurs questions comptables importantes qu'il faudra résoudre pour les exercices à venir. À cet égard, nous soulignons également les initiatives du CCSP en lien avec l'élaboration de nouvelles normes qui pourraient

avoir des répercussions sur la préparation des états financiers consolidés de la province à l'avenir.

À plusieurs occasions, l'Ontario a déposé des lois afin d'instituer des pratiques comptables particulières qui, dans certains cas, ne sont pas compatibles avec les normes du CCSP. À ce stade, cela n'a pas entraîné de répercussions importantes sur les états financiers consolidés de la province. Toutefois, si le gouvernement adopte de nouveaux traitements comptables par voie législative à l'avenir, cela pourrait soulever des préoccupations pour le Bureau de la vérificatrice générale. Les normalisateurs, les gouvernements et les auditeurs doivent collaborer pour résoudre, dans l'intérêt public, les questions relatives à l'information financière qui se posent aux gouvernements et aux entités du secteur public.

États financiers consolidés 2013-2014 de la province

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province. Je suis heureuse de noter que le rapport de l'auditeur indépendant à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2014 ne comporte aucune réserve ou restriction. Il se lit comme suit :

Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints de la province de l'Ontario, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2014 et les états consolidés des résultats, de l'évolution de la dette nette, de l'évolution du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, de même qu'un résumé des principales conventions comptables et d'autres informations explicatives.

Responsabilité de la direction pour les états financiers consolidés

Le gouvernement de l'Ontario est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers consolidés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations présentés dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère

approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

Opinion
À mon avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée de la province de l'Ontario au 31 mars 2014, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de l'évolution de sa dette nette, de l'évolution de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

[signé par]

Toronto (Ontario) Bonnie Lysyk, MBA, CPA, CA, ECA
Le 19 août 2014 Vérificatrice générale

L'opinion d'audit exprimée ci-haut est sans réserve, ce qui indique que les états financiers consolidés présentent fidèlement les résultats financiers de la province pour l'exercice 2013-2014 et sa situation financière au 31 mars 2014. Cette opinion sans réserve signifie que, d'après notre travail d'audit, nous avons conclu que les états financiers consolidés de la province ont été préparés en conformité avec les normes comptables que les Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) recommandent pour les gouvernements. Nous informons les utilisateurs que les états financiers consolidés de la province ne contiennent pas d'erreurs significatives ou importantes et qu'ils présentent une image fidèle de l'exercice.

Si nous avions des réserves concernant la conformité du gouvernement avec les normes comptables recommandées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de CPA Canada, nous pourrions être tenus de formuler une restriction. Une restriction formulée par l'auditeur signifie que d'importantes opérations financières n'ont pas été comptabilisées ou n'ont pas été comptabilisées ou communiquées correctement dans les notes des états financiers consolidés de la province.

Pour déterminer si une restriction doit être formulée, nous évaluons l'importance des postes non comptabilisés, inexacts ou communiqués incorrectement par rapport à l'ensemble des états financiers consolidés. Une évaluation de ce qui est important (significatif) ou négligeable (non significatif) repose principalement sur notre jugement personnel. Essentiellement, nous nous demandons s'il s'agit d'une erreur, d'une inexactitude ou d'une omission suffisamment importante pour influer sur les décisions que prennent les utilisateurs des états financiers consolidés de la province. Si la réponse à cette question est affirmative, nous considérons alors l'erreur, l'inexactitude ou l'omission comme importante.

Pour effectuer cette évaluation, nous établissons un seuil d'importance relative. Cette année, à l'instar des années précédentes et comme la majorité des autres administrations provinciales, nous avons établi le seuil à 0,5 % du montant le plus élevé des dépenses ou des revenus du gouvernement pour l'exercice. Si les inexactitudes prises individuellement ou collectivement dépassent le seuil et que la direction n'est pas disposée à apporter les modifications appropriées, une restriction est normalement formulée dans le rapport de l'auditeur indépendant.

En conclusion, le fait que tous les gouvernements de l'Ontario au cours des 21 dernières années, tous partis politiques confondus, se soient conformés à tous égards importants aux normes comptables approuvées est digne de mention. Par conséquent, le Bureau de la vérificatrice générale a été en mesure d'émettre une opinion sans réserve sur les états financiers consolidés de la province tous les ans depuis qu'elle a adopté les normes comptables du CCSP en 1993-1994.

Fardeau de la dette de l'Ontario

Dans nos trois derniers rapports annuels, nous avons formulé des observations sur le fardeau croissant de la dette de l'Ontario. Nous avons attiré l'attention sur les conséquences du niveau d'endettement élevé de la province, notamment :

- les frais de service de la dette diminuent les fonds qui seraient disponibles pour d'autres programmes;
- une plus grande vulnérabilité aux répercussions de la hausse des taux d'intérêt;
- l'abaissement éventuel de la cote de crédit, ce qui ferait vraisemblablement augmenter les coûts d'emprunt.

Nos observations sur la dette de plus en plus lourde de l'Ontario n'ont pas vraiment eu d'écho dans le public. L'une des raisons principales, selon nous, de ce manque d'intérêt est que l'accent est mis tout d'abord sur l'élimination du déficit annuel de l'Ontario.

Au bout du compte, la question du niveau d'endettement convenable de la province et des stratégies que le gouvernement devrait appliquer pour rembourser la dette relève de considérations stratégiques. Cela ne doit toutefois pas empêcher le gouvernement de fournir des renseignements qui permettent de mieux comprendre le problème et clarifient les choix qu'il fait ou qu'il fera pour y remédier.

Performance financière au 31 mars 2014

La province a projeté un déficit de 11,7 milliards de dollars pour 2013-2014 dans le Budget de l'Ontario 2013. Le déficit réel s'élevait à 10,4 milliards de dollars ou environ 1,3 milliard de dollars de moins que le montant prévu, parce que les charges étaient de beaucoup inférieures aux prévisions tandis que les revenus n'ont que légèrement diminué. Plus précisément :

- Les charges étaient inférieures de 2,2 milliards de dollars aux prévisions, comme suit :
  - Des économies de 1 milliard de dollars au titre de la réserve budgétaire;
  - Une réduction de 600 millions de dollars des charges du secteur de l'éducation attribuable aux charges des conseils scolaires inférieures aux prévisions;
  - Une diminution de 300 millions de dollars des charges du secteur des services à l'enfance et des services sociaux;
  - Une réduction de 300 millions de dollars des dépenses de l'ensemble des autres ministères.
- Les revenus étaient inférieurs de 900 millions de dollars aux prévisions, comme suit :
  - Les revenus fiscaux étaient inférieurs de 2,0 milliards de dollars aux prévisions en raison d'une diminution de 1,47 milliard de dollars des revenus tirés de la taxe de vente harmonisée (TVH), principalement imputable à une révision à la baisse de l'estimation par le gouvernement fédéral du montant auquel avait droit l'Ontario au titre de la TVH, ainsi qu'à une diminution de 600 millions de dollars des revenus tirés de l'impôt sur le revenu des particuliers en raison de la croissance plus faible que prévu de la rémunération du travail en 2013.
  - Les transferts du gouvernement du Canada à l'Ontario étaient inférieurs de 200 millions de dollars aux prévisions budgétaires principalement à cause de la révision des montants que le gouvernement fédéral estimait devoir à la province.
  - Ces montants inférieurs aux prévisions ont été compensés par une hausse de 900 millions de dollars des revenus des entreprises publiques, principalement Ontario Power Generation Inc. et Hydro One Inc., et par une augmentation de 400 millions de dollars des autres revenus non fiscaux.

Performance financière projetée — Budget de 2014

Comme le gouvernement prévoit d'éliminer son déficit annuel d'ici 2017-2018, comme le montre la **figure 1**, et que l'intérêt sur la dette devrait s'élever au-dessus des planchers historiques actuels, nous croyons que le moment est venu pour le gouvernement, ses législateurs et le public d'amorcer une discussion sur le remboursement de la dette totale de la province.

Différentes mesures de la dette publique

Il est possible de mesurer la dette publique de différentes façons. La **figure 2** montre le niveau d'endettement de la province au cours des cinq derniers exercices ainsi que les prévisions pour les quatre prochains exercices :

- **La dette totale** correspond au montant d'emprunts total que le gouvernement doit à des parties externes. Elle se compose d'obligations émises sur les marchés publics, de la dette interne, de bons du Trésor et de billets de trésorerie américains. Elle constitue la mesure générale du fardeau de la dette d'un gouvernement.
- **La dette nette** représente la différence entre le total des passifs et des actifs financiers du gouvernement. Les passifs comprennent tous les montants que le gouvernement doit à des parties extérieures, y compris la dette totale, les créditeurs ainsi que les obligations en matière de prestations de retraite et de paiements de transfert. Les actifs financiers peuvent être utilisés en théorie pour rembourser les dettes ou financer de futures opérations; ils englobent les espèces, les débiteurs,

Figure 1 : Revenus et charges de l'Ontario, de 2009-2010 à 2017-2018 (en milliards de dollars)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2014, Budget de l'Ontario 2014 et ministère des Finances

	Chiffres réels					Perspectives — Chiffres prévus à moyen terme			Perspectives à long terme
	2009-2010	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**	**2016-2017**	**2017-2018**
Total des revenus	**96,3**	**107,2**	**109,8**	**113,4**	**115,9**	**118,4**	**124,2**	**129,0**	**134,5**
Charges									
Charges de programme	106,9	111,7	112,7	112,3	115,8	119,4	120,1	120,2	119,4
Intérêt sur la dette	8,7	9,5	10,1	10,3	10,6	10,8	11,8	12,9	13,9
Total des charges	**115,6**	**121,2**	**122,8**	**122,6**	**126,4**	**130,2**	**131,9**	**133,1**	**133,3**
Réserve	–	–	–	–	–	0,7	1,2	1,2	1,2
Excédent/(Déficit)	**(19,3)**	**(14,0)**	**(13,0)**	**(9,2)**	**(10,5)**	**(12,5)**	**(8,9)**	**(5,3)**	**0,0**

Figure 2 : Dette totale, dette nette et déficit accumulé, 2009-2010 à 2017-2018 (en millions de dollars)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2014, Budget de l'Ontario 2014 et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Chiffres réels					Chiffres estimatifs			
	2009-2010[1]	**2010-2011[1]**	**2011-2012[2]**	**2012-2013[2]**	**2013-2014[2]**	**2014-2015[3]**	**2015-2016[3]**	**2016-2017[3]**	**2017-2018[3]**
Dette totale	212 122	236 629	257 278	281 065	295 758	310 549	326 600	337 800	345 600
Dette nette	193 589	214 511	235 582	252 088	267 190	289 251	305 300	317 200	325 000
Déficit accumulé	130 957	144 573	158 410	167 132	176 634	189 765	198 600	204 000	204 000

1. Budget de l'Ontario 2014
2. États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2014
3. Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

les placements temporaires et les investissements dans des entreprises publiques. La dette nette correspond aux revenus futurs dont le gouvernement aura besoin pour financer les opérations ou les activités en cours.

- Le **déficit accumulé** représente la somme de tous les déficits et excédents annuels antérieurs du gouvernement. Il est également possible de le calculer en déduisant de la dette nette la valeur des actifs non financiers du gouvernement, comme ses immobilisations corporelles.

À un moment donné, il faudra rembourser la dette totale ou la refinancer. C'est une mesure particulièrement pertinente quand il y a un resserrement des marchés financiers mondiaux et que le crédit est plus difficile à obtenir.

La dette nette est un indicateur utile de la situation financière d'un gouvernement, car elle donne des indications sur la rentabilité de la prestation continue des services à la population. Essentiellement, cet indicateur reflète le montant des revenus provinciaux futurs qui devront être générés pour réduire les passifs du gouvernement. Le niveau élevé de la dette nette réduit la capacité du gouvernement à consacrer des ressources financières futures à la prestation des programmes existants et des services publics et, par conséquent, c'est une mesure importante pour évaluer la capacité financière du gouvernement.

Le gouvernement de l'Ontario considère que le déficit accumulé est une mesure importante de sa situation financière et de sa capacité à offrir des services à l'avenir, car il prend en compte les actifs non financiers acquis tels que les immobilisations corporelles. En vertu de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financière* (LTRF), le gouvernement doit maintenir un rapport prudent entre la dette provinciale (définie dans la LTRF comme le déficit accumulé) et le produit intérieur brut (PIB) de l'Ontario. Nous examinons ce ratio en détail dans la section qui suit.

Principaux facteurs contribuant à la croissance de la dette nette

La croissance de la dette nette de la province depuis la fin de l'exercice 2008-2009 est attribuable aux déficits importants de la province au cours des dernières années ainsi qu'à ses investissements dans des immobilisations comme les immeubles et autres infrastructures et le matériel acquis directement ou dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé pour le gouvernement ou ses organismes consolidés, dont les hôpitaux publics, comme le montre la **figure 3**.

Alors que la province prévoit une diminution des déficits annuels, elle poursuit néanmoins ses emprunts annuels pour financer ces déficits, refinancer la dette arrivant à échéance et financer les infrastructures. En fait, la dette nette devrait continuer d'augmenter en termes absolus même quand la province commencera à enregistrer des excédents budgétaires annuels. Ce fait important doit être connu de nos législateurs et du public. En effet, la province pourra commencer à rembourser sa dette seulement quand de futurs excédents budgétaires procureront des flux de trésorerie supérieurs aux montants requis pour financer les opérations du gouvernement et ses investissements nets dans les immobilisations corporelles.

Au moment où le gouvernement prévoit qu'il aura éliminé le déficit en 2017-2018, la dette nette de l'Ontario aura doublé sur une période de 10 ans, passant de 156,6 milliards de dollars en 2007-2008 à plus de 325 milliards de dollars en 2017-2018. Nous estimons que la dette totale sera supérieure à 340 milliards de dollars en 2017-2018.

Pour mettre la dette en perspective, disons que la somme due au nom du gouvernement par chaque résident de l'Ontario au titre de la dette nette passera d'environ 12 000 $ par personne en 2008 à environ 23 000 $ par personne en 2018. En d'autres termes, pour éliminer la dette nette de l'Ontario, il faudrait que chaque Ontarien contribue à hauteur de 23 000 $ au Trésor provincial.

Figure 3 : Facteurs de croissance de la dette nette, 2008-2009 – 2017-2018 (en millions de dollars)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2014, Budget de l'Ontario 2014 et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette au début de l'exercice	Déficit/ (excédent)	Investissement net dans des immobilisations corporelles[1]	Ajustements divers[2]	Dette nette en fin d'exercice	Augmentation/ (diminution)
Chiffres réels						
2008-2009	156 616	6 409	5 348	1 212	169 585	12 969
2009-2010	169 585	19 262	6 285	(1 543)	193 589	24 004
2010-2011	193 589	14 011	7 306	(395)	214 511	20 922
2011-2012	214 511	12 969	7 234	868	235 582	21 071
2012-2013	235 582	9 220	7 784	(498)	252 088	16 506
2013-2014	252 088	10 453	5 600	(951)	267 190	15 102
Chiffres estimatifs						
2014-2015	267 190	12 500	9 561		289 251	22 061
2015-2016	289 251	8 900	7 149		305 300	16 049
2016-2017	305 300	5 300	6 600		317 200	11 900
2017-2018	317 200	–	7 800		325 000	7800
Total sur 10 ans	–	**99 024**	**70 667**	**(1 307)**	–	**168 384**

1. Comprend les investissements en terrains, bâtiments, machines et équipements appartenant au gouvernement et du secteur parapublic ainsi que les biens d'infrastructure inscrits à l'actif durant l'exercice moins l'amortissement annuel et les gains nets déclarés sur la vente d'immobilisations corporelles appartenant au gouvernement et du secteur parapublic.
2. Pertes/(gains) non réalisés liés à la juste valeur des fonds détenus par Ontario Power Generation Inc. en vertu de l'Ontario Nuclear Funds Agreement (ONFA) et modifications comptables.

Ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario

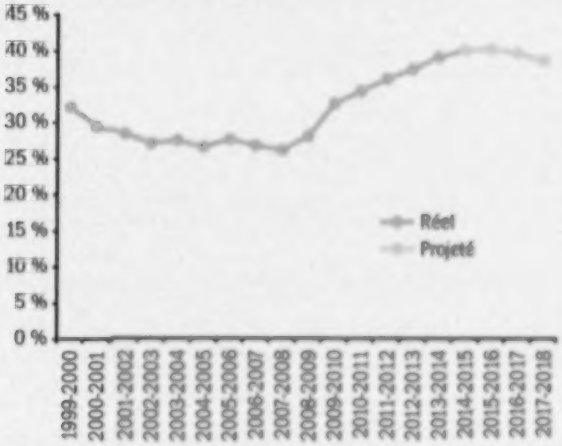
Le niveau d'endettement en proportion de la taille de l'économie est un indicateur déterminant de la capacité du gouvernement à payer ses dettes. Ce ratio de la dette à la valeur marchande des biens et services produits par une économie (le produit intérieur brut ou PIB) mesure la relation entre les obligations financières du gouvernement et sa capacité de mobiliser les fonds nécessaires pour les honorer. Il s'agit d'un indicateur du fardeau que représente la dette du gouvernement pour l'économie. Si le montant de la dette à rembourser s'accroît par rapport à la valeur de la production d'une économie – en d'autres termes, si le ratio augmente – cela signifie que la dette nette du gouvernement croît plus rapidement que l'économie de la province et que le fardeau de la dette s'alourdit.

La **figure 4** montre que le ratio de la dette nette au PIB de la province a progressivement diminué au cours d'une période de huit ans, passant de 32,2 % en 1999-2000 à 26,2 % en 2007-2008. Cependant, ce ratio a depuis recommencé à grimper, ce qui reflète, entre autres, l'effet du ralentissement économique mondial de 2008 sur l'économie provinciale. Les revenus fiscaux ont chuté rapidement et le gouvernement a depuis emprunté massivement pour financer les déficits annuels et les dépenses de relance dans l'infrastructure.

Le ratio de la dette nette au PIB devrait atteindre un sommet de 40,5 % en 2015-2016. Après ce pic, le gouvernement s'attend à une régression du ratio. Ainsi, la croissance de la dette nette de la province sera moins soutenable au cours des deux prochains exercices et le niveau d'endettement s'améliorera seulement si ces prévisions à long terme se concrétisent. Le Conference Board du Canada a dit

Figure 4 : Ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB), de 1999-2000 à 2017-2018 (%)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2014 et Budget de l'Ontario 2014



récemment que cela est loin d'être assuré compte tenu de ses prévisions plutôt pessimistes quant aux revenus et compte tenu également des prévisions de dépenses du gouvernement difficiles à réaliser, du fait qu'elles sont très optimistes si l'on se fie au taux de croissance des dépenses au cours de la dernière décennie. Comme nous l'avons fait remarquer dans notre *Rapport annuel 2013*, de nombreux experts soutiennent que la santé financière d'une administration est précaire et vulnérable aux chocs économiques imprévus si le ratio de la dette nette au PIB est supérieur à 60 %.

Nous incitons à la prudence, car il serait quelque peu abusif de s'en remettre à une seule mesure pour évaluer la capacité d'emprunt d'un gouvernement, car elle ne peut prendre en compte la part provinciale de la dette fédérale et des dettes municipales. Si l'on incluait cette part dans le calcul de l'endettement de l'Ontario, la dette nette des Ontariens serait beaucoup plus élevée. Toutefois, conformément aux méthodes de mesure de la dette utilisées par la plupart des administrations, nous avons mis l'accent tout au long de notre analyse uniquement sur la dette nette du gouvernement provincial.

Une façon instructive d'évaluer le ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario est de le comparer à celui des autres administrations canadiennes. La **figure 5** montre la dette nette ainsi que le ratio de la dette nette au PIB de la majorité des provinces et du gouvernement fédéral. En général, le ratio de la dette nette au PIB des provinces de l'Ouest est beaucoup plus bas que celui de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique tandis que le Québec a un ratio beaucoup plus élevé que celui de l'Ontario.

Ratio de la dette nette au total des revenus annuels

Le ratio de la dette nette au total des revenus annuels est une autre mesure utile de la dette du gouvernement. Il s'agit d'un indicateur du temps qu'il faudrait pour éliminer la dette si la province consacrait la totalité de ses revenus à son remboursement. Par exemple, un ratio de 250 % signifie qu'il faudrait deux ans et demi pour éliminer la dette de la province si tous les revenus y étaient consacrés. Comme le montre la **figure 6**, ce ratio a diminué, passant d'environ 200 % en 1999-2000 à près de 150 % en 2007-2008, ce qui indique que, bien que la dette nette de la province

Figure 5 : Dette nette et ratio de la dette nette au PIB des administrations canadiennes, 2013-2014

Source des données : Rapport annuel et états financiers consolidés de la province de l'Ontario; rapport annuel et états financiers consolidés des autres provinces; Budgets et mises à jour budgétaires du gouvernement fédéral, budgets des provinces; Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

	Dette nette (M$)	Dette nette au PIB (%)
Alb.	(13 032)	(2,9)
Sask.	4 615	5,6
C.-B.	38 777	17,2
T.-N.-L.	9 084	24,6
Man.	17 344	28,8
N.-B.	11 641	36,7
Î.-P.-É.	2 120	37,3
N.-É.	14 762	37,8
Fédéral	682 300	36,3
Ont.	267 190	38,6
Qc	181 965	49,9

Figure 6 : Ratio de la dette nette au total des revenus annuels, de 1999-2000 à 2017-2018 (%)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2014, Budgets de l'Ontario 2014, 2009 et 2008, Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

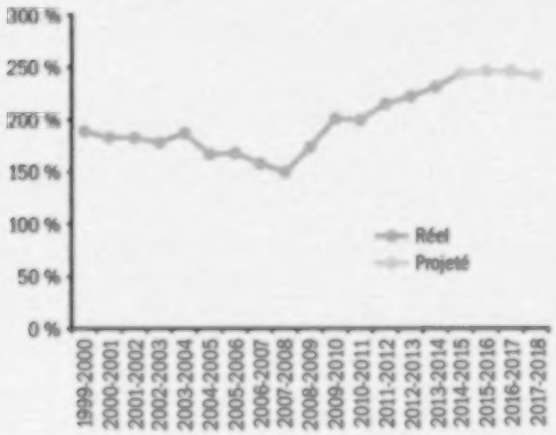


Figure 7 : Ratio des frais de la dette aux revenus, de 1999-2000 à 2017-2018 (%)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2014, Budgets de l'Ontario 2014, 2009 et 2008, Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

demeure stable, les revenus provinciaux annuels ont augmenté. Pourtant, le ratio a progressivement augmenté depuis 2007-2008 et devrait atteindre 245 % d'ici 2017-2018. Ce ratio croissant signifie également que la province dispose de moins de revenus à l'appui de la dette nette.

Ratio des frais de la dette aux revenus

L'augmentation du coût du service de la dette totale, ou des frais d'intérêts, peut affecter directement la quantité et la qualité des programmes et des services que le gouvernement est en mesure d'offrir. En effet, plus le gouvernement a besoin de ses revenus pour payer les frais d'intérêts associés aux emprunts qu'il a contractés, moins il en reste pour les dépenses de programmes dans d'autres secteurs.

Le ratio des frais de la dette aux revenus indique la mesure plus ou moins grande dans laquelle les revenus sont utilisés pour rembourser les emprunts antérieurs.

Comme le montre la **figure 7**, le ratio des frais de la dette au total des revenus de la province a diminué constamment dans la décennie ayant pris fin en 2007-2008, ce qui est surtout attribuable aux faibles taux d'intérêt. Parce que les taux se situent près des planchers historiques depuis le début de la décennie, à la fois les ratios réel et prévu des frais de la dette au total des revenus se sont maintenus et devraient demeurer stables à près de 9,0 %, entre 2009-2010 et 2014-2015, malgré la hausse prévue d'environ 98 milliards de dollars (46 %) des emprunts totaux de la province, soit de 212 milliards à plus de 310 milliards de dollars.

D'après les dernières prévisions du gouvernement, le ratio devrait augmenter graduellement pour se situer à 10 % en 2015-2016, puis à 11 % en 2017-2018, moment où la dette totale devrait se chiffrer aux alentours de 340 milliards de dollars.

En raison de sa dette, la province est aussi exposée à d'autres risques dont le plus important est lié aux taux d'intérêt élevés.

Comme mentionné ci-haut, les taux se situent actuellement près des planchers historiques, ce qui permet au gouvernement de maintenir relativement stables les frais annuels de la dette, même si le total des emprunts a augmenté considérablement. Toutefois si les taux d'intérêt augmentaient, le gouvernement aurait beaucoup moins de flexibilité pour assurer la prestation des services publics, car

un plus grand pourcentage de ses revenus serait consacré au paiement des intérêts sur la dette impayée de la province.

La hausse du ratio des frais de la dette aux revenus prévue à compter de 2015-2016 laisse supposer que le gouvernement aura moins de flexibilité pour réagir à la conjoncture économique changeante. En raison des décisions passées concernant les emprunts, une fraction plus importante des revenus ne sera pas disponible pour les autres programmes actuels et futurs du gouvernement.

Comme nous l'avons souligné l'an dernier, Don Drummond, dans son rapport de février 2012 présenté à la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario, a dit que la dette de l'Ontario était relativement faible comparativement à celle de nombreuses administrations internationales et que « Notre situation financière est loin d'être aussi catastrophique que celle de pays qui ont fait la une des journaux au cours des deux dernières années ». Il a toutefois lancé une mise en garde : « Il ne faut pas oublier cependant qu'un grand nombre de ces pays étaient dans la même situation que nous à un moment donné, dans certains cas, jusqu'à assez récemment. » Il a souligné, par exemple, que « parmi les pays dont la dette nette était à un moment donné similaire à celle de l'Ontario, soit 35 % du PIB, mentionnons l'Angleterre (2004), les États-Unis (2001), le Japon (1997) et la France (1993). [...] Aujourd'hui, le fardeau de la dette représente 73 % en Angleterre et aux États-Unis, 131 % au Japon, 81 % en France. »

Drummond a ajouté : « Nous ne voulons pas être alarmistes en brossant le tableau de la dette de la province. Nous désirons seulement souligner le fait que le fardeau de la dette d'un gouvernement peut s'alourdir rapidement si les mesures appropriées ne sont pas prises rapidement ». Il est particulièrement important que le gouvernement de l'Ontario, ses législateurs et le public tiennent compte de ces observations, car la dure réalité est que plus la dette s'alourdit, plus il devient difficile de la maîtriser et de la comprimer.

L'Ontario représente près de la moitié de la dette nette totale des provinces au Canada et compte près de 40 % de la population du pays. Le niveau d'endettement élevé de la province pourrait être considéré comme un problème national.

Conséquences d'un niveau élevé d'endettement

Les niveaux d'endettement élevés ont des conséquences pour les gouvernements, notamment les suivantes :

- **Les frais de service de la dette réduisent les fonds pour d'autres programmes gouvernementaux :** Plus l'endettement est important, plus il faut d'argent pour assurer le service de la dette. Comme des frais d'intérêt plus élevés accaparent une plus grande part des ressources du gouvernement, ils limitent les fonds que celui-ci peut affecter à d'autres fins. Pour mettre cet effet « d'éviction » en perspective, disons que le gouvernement consacre actuellement plus d'argent au service de la dette qu'à l'éducation postsecondaire; or, les frais d'intérêt continuent de croître. En fait, l'intérêt sur la dette devrait être le coût qui grimpera le plus rapidement pour le gouvernement au cours des quatre prochaines années, progressant au rythme de 7,1 % par année à compter de l'exercice 2013-2014, bien que le gouvernement prévoie de maintenir à 0,8 % l'augmentation des autres dépenses de programmes pendant cette période. L'intérêt sur la dette représente près de la moitié de la croissance prévue des charges du gouvernement au cours des quatre prochaines années; les frais d'intérêt augmenteront de 3,3 milliards de dollars tandis que les dépenses de programmes ne progresseront que de 3,6 milliards de dollars au cours de la même période. Les frais de service de la dette que le gouvernement doit assumer sont passés de 8,6 milliards de dollars en 2008-2009 à 10,6 milliards de dollars en 2013-2014, en

pleine période de taux d'intérêt relativement faibles et à la baisse. Ces frais devraient grimper à 13,9 milliards de dollars en 2017-2018, moment où la province compte pouvoir équilibrer son budget. Comme indiqué précédemment, d'après les dernières prévisions du gouvernement, le pourcentage de ses revenus dont il aura besoin pour payer le coût du service de la dette totale (le ratio des frais de la dette) devrait augmenter graduellement à 10 % des dépenses totales en 2015-2016 puis à 11 % en 2017-2018, moment où la dette totale devrait atteindre environ 340 milliards de dollars. Cela signifie que le gouvernement devra consacrer près de 1 $ par tranche de 9 $ de revenus perçus au service de la dette en 2017-2018, contre seulement 1 $ par tranche de 12 $ de revenus en 2007-2008.

- **Une plus grande vulnérabilité à la hausse des taux d'intérêt :** Au cours des dernières années, les gouvernements ont pu profiter en général des planchers historiques des taux d'intérêt pour financer des dettes plus élevées. La province a pu maintenir les frais annuels de la dette à des niveaux relativement stables même si le total des emprunts a augmenté considérablement. Par exemple, l'Ontario payait un taux d'intérêt réel moyen d'environ 8 % en 1999-2000, mais ce taux a chuté aux alentours de 4 % pour 2013-2014. Toutefois, si les taux d'intérêt augmentaient, le gouvernement aurait beaucoup moins de flexibilité pour affecter ses revenus à la prestation des services, car il lui faudrait consacrer un pourcentage beaucoup plus grand des revenus au paiement de l'intérêt sur la dette impayée beaucoup plus élevée de la province. Par exemple, dans le budget de 2014, le gouvernement de l'Ontario indiquait que le niveau d'endettement actuel fait en sorte qu'une hausse de 1 % des taux ajouterait 400 millions de dollars à ses frais d'intérêt annuels. Or, un niveau d'endettement plus élevé rend la province plus vulnérable à la hausse des taux d'intérêt.
- **L'abaissement éventuel de la cote de crédit et le changement d'humeur des investisseurs :** Nous traitons de ces questions dans la section qui suit.

Cote de crédit de l'Ontario

La cote de crédit est un autre instrument d'analyse pour évaluer le fardeau de la dette de la province et le risque qu'il fait peser sur la viabilité de son économie.

La cote de crédit s'entend de l'évaluation de la solvabilité d'un emprunteur relativement à certaines obligations. Elle indique la capacité et la volonté d'un emprunteur de payer les intérêts et le capital de ces obligations dans un délai opportun. La province doit obtenir des cotes des agences de notation du crédit reconnues avant d'émettre des titres de créance sur les marchés financiers. Les trois principales agences de notation sont Moody's Investors Service (Moody's), Standard and Poor's (S&P) et DBRS.

Les agences de notation évaluent la solvabilité d'un gouvernement en se basant principalement sur sa capacité à générer des revenus pour assurer le service de sa dette. Elles tiennent compte de facteurs tels que les ressources et les perspectives économiques du gouvernement, ses forces industrielles et institutionnelles, sa santé financière et sa vulnérabilité aux risques importants. Les investisseurs qui achètent des titres de la dette publique utilisent cette cote de crédit pour évaluer la probabilité que le gouvernement puisse rembourser sa dette.

Les cotes de crédit ont une incidence sur les modalités des emprunts au niveau des coûts et de la disponibilité du crédit. La cote de crédit attribuée a une incidence sur le coût des emprunts futurs du gouvernement. En effet, une cote plus faible indique que l'agence croit que le risque de défaut du gouvernement à l'égard de sa dette est plus élevé, et les investisseurs exigeront donc une plus grande prime de risque sous forme de taux d'intérêt plus

élevés avant de prêter au gouvernement. Une révision à la baisse de la cote de crédit est également susceptible de réduire les marchés potentiels des titres de créance d'un gouvernement, car certains investisseurs ne peuvent pas – en raison de restrictions contractuelles ou institutionnelles – ou ne veulent pas acquérir des titres de créance en deçà d'une certaine cote.

Les agences de notation utilisent des lettres pour coter les titres de créance des gouvernements. Par exemple, Moody's attribue les cotes de crédit suivantes : Aaa, Aa, A, Baa, Ba, B, Caa, Ca, C, WR (retiré) et NR (non coté). Les obligations cotées Aaa sont considérées comme étant de qualité supérieure et représentent le risque de crédit le plus faible. La cote C est la plus basse, et les obligations qui obtiennent cette cote sont souvent en défaut de paiement et n'offrent qu'une très faible perspective de recouvrement du capital ou des intérêts. Les agences S&P et DBRS attribuent des cotes de crédit semblables, variant de AAA à D.

En plus de la cote de crédit, l'agence peut émettre une perspective de crédit qui indique l'orientation potentielle de la cote à moyen terme, habituellement sur une période de six mois à deux ans. Une perspective n'est pas nécessairement précurseur d'un changement de cote, mais vise plutôt à informer les investisseurs quant au point de vue de l'agence sur l'évolution potentielle d'une cote – à la baisse ou à la hausse. Une perspective positive signifie qu'une cote pourrait être révisée à la hausse, une perspective négative signifie qu'elle pourrait être revue à la baisse et une perspective stable indique qu'elle ne devrait pas changer à court terme. Pour déterminer cette perspective, l'agence tient compte des changements sur le plan des conditions économiques et financières et de l'évolution de la conjoncture en général.

À la suite du nouveau dépôt du budget provincial en juillet 2014, les trois agences de notation ont reconfirmé les cotes qu'elles avaient respectivement attribuées à l'Ontario, soit Aa2 (Moody's), AA- (S&P) et AA (faible) (DBRS). Elles ont toutefois indiqué qu'une révision à la baisse sera presque inévitable à un moment donné si la province ne met pas en œuvre des mesures pour remédier à son niveau d'endettement élevé.

En juillet 2014, Moody's a modifié sa perspective de stable à négative pour l'Ontario et a parlé d'une possible révision à la baisse en disant que le changement tenait compte des risques associés à la capacité de la province d'atteindre ses objectifs financiers à moyen terme. Après plusieurs années de croissance faible à modérée et de déficits plus élevés que prévus, a souligné Moody's, le rétablissement de l'équilibre budgétaire sera plus ardu que prévu pour la province. L'agence de notation a ajouté que la hausse nécessaire des revenus dans un environnement caractérisé par une croissance économique inférieure à la moyenne et la nécessité d'exercer un contrôle rigoureux des dépenses de fonctionnement pour atteindre les objectifs financiers exigeront que le gouvernement donne un grand coup de barre. Elle a également fait remarquer que les emprunts vont exercer une pression supplémentaire sur la province. Moody's a conclu en disant que la cote de crédit de l'Ontario pourrait être révisée à la baisse si la province ne donne pas des signaux clairs de sa capacité et de sa volonté de mettre en oeuvre les mesures de contrôle requises des dépenses de fonctionnement pour alléger les pressions financières actuelles.

Également en juillet 2014, Standard & Poor's a maintenu la cote AA- avec perspective négative de la province en évoquant son économie vigoureuse, sa solide gestion financière, sa flexibilité budgétaire, les revenus provenant du gouvernement fédéral, le faible passif éventuel et le fardeau de la dette élevée. Toutefois, l'agence de notation a averti qu'elle pourrait abaisser la cote de l'Ontario l'an prochain si la province ne dépasse pas sensiblement ses objectifs financiers, mais elle a également souligné qu'elle pourrait également réviser la perspective à stable si la province atteint l'équilibre budgétaire avant 2017-2018 et que sa dette totale commence à diminuer et à s'écarter du sommet prévu en 2016-2017, soit 270 % des revenus d'exploitation consolidés. Faisant écho aux

observations de l'autre agence de notation, S&P a dit que le plan du gouvernement pour rétablir l'équilibre budgétaire « pourrait être impossible à réaliser si la province ne met pas en œuvre des mesures supplémentaires ou ne prend pas des initiatives plus ambitieuses pour comprimer les coûts au cours des trois prochaines années ».

Toujours en juillet 2014, DBRS a confirmé sa cote provinciale AA (faible) avec perspective stable, soutenue par cinq années consécutives de déficits moins élevés que prévu, ce qui « a permis de limiter l'érosion de la cote de crédit » depuis que le gouvernement a présenté en 2010 son plan pour éliminer le déficit. Toutefois, à l'image de l'évaluation faite par Moody's, DBRS a souligné que la perspective à moyen terme de la province a faibli en raison des prévisions de revenus légèrement inférieurs et des prévisions de dépenses de programmes plus élevées, ce qui soulève des doutes quant au « courage du gouvernement de prendre les décisions difficiles qui s'imposent pour respecter ses objectifs initiaux ».

La **figure 8** montre les cotes de crédit de l'Ontario par rapport à celles des autres provinces et du gouvernement fédéral.

Incidence d'une cote de crédit faible et de la révision de la perspective

Les révisions à la baisse de la cote de crédit et des perspectives devraient en théorie augmenter les coûts d'emprunt dans le futur, or rien ne permet de croire que les cotes récentes de l'Ontario ont eu une incidence notable sur ses coûts d'emprunt. Par exemple, les frais d'intérêt sur ses obligations sont demeurés relativement stables depuis la mise à jour des cotes, ce qui indique que les investisseurs ont encore confiance dans la capacité de la province de payer ses dettes. Les obligations de l'Ontario demeurent relativement intéressantes parce que beaucoup d'autres pays dans le monde ont été plus durement touchés que le Canada par le ralentissement économique de 2008, et les investisseurs ne peuvent pas améliorer le profil de risque et de rendement de leurs placements en les transférant dans ces pays.

Les investisseurs étrangers s'intéressent aux obligations provinciales canadiennes parce que le gouvernement du Canada compte parmi les rares gouvernements dans le monde qui ont conservé leur cote de crédit Aaa/AAA, c'est-à-dire la cote la plus élevée pouvant être attribuée. Les investisseurs associent la dette de l'Ontario à la solvabilité apparente du gouvernement fédéral et, par conséquent,

Figure 8 : Date cible du rétablissement de l'équilibre budgétaire et cotes de crédit par province
Source des données : Moody's Investor Service (Moody's), Standard and Poor's (S&P) et DBRS

	Moody's Investors Service	DBRS	Standard & Poor's	Date cible du rétablissement de l'équilibre budgétaire
C.-B.	Aaa	AA (élevé)	AAA	s.o. (excédent)
Alb.	Aaa	AAA	AAA	s.o. (excédent)
Sask.	Aaa	AA	AAA	s.o. (excédent)
Man.	Aa1	A (élevé)	AA	2016-2017
Ont.	Aa2	AA (faible)	AA-	2017-2018
Qc	Aa2	A (élevé)	A+	2015-2016
N.-B.	Aa2	A (élevé)	A+	2017-2018
N.-É.	Aa2	A (élevé)	A+	non déclaré
Î.-P.-É.	Aa2	A (faible)	A	2015-2016
T.-N.-L.	Aa2	A	A+	2015-2016
Fédéral	Aaa	AAA	AAA	2015-2016

la province bénéficie de la confiance relativement forte des investisseurs à l'égard de la dette du gouvernement du Canada. Cela signifie que la demande reste élevée pour les titres de créance des gouvernements canadiens, tant au niveau fédéral que provincial, notamment chez les investisseurs qui sont à l'affût de placements à risque relativement faible.

Plan de réduction de la dette

La dette publique a été assimilée à un fardeau imposé aux générations à venir. C'est particulièrement vrai lorsque la dette sert à financer des déficits de fonctionnement. La dette utilisée pour financer les investissements en infrastructure laissera probablement des immobilisations corporelles qui profiteront aux générations futures.

Il est important de souligner que si le gouvernement a présenté un plan pour éliminer son déficit annuel en 2017-2018 en comprimant les dépenses et qu'il s'est engagé à réduire ensuite le ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario à son niveau de 27 % enregistré avant la récession, il n'a toutefois défini aucune stratégie précise pour rembourser sa dette existante et future.

Quelle que soit la stratégie envisagée, nous croyons que le gouvernement devrait fournir aux législateurs et au public des cibles à long terme pour son plan de réduction du fardeau de la dette actuelle et prévue.

RECOMMANDATION

Afin de s'attaquer au fardeau croissant de la dette totale de la province, le gouvernement doit travailler à l'élaboration d'un plan de réduction de la dette totale à long terme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Depuis la dernière fois que le Bureau de la vérificatrice générale a examiné ces données dans son *Rapport annuel 2013*, le ratio de la dette nette au PIB de la province a diminué de 39,1 % à 38,6 % pour 2013-2014 et demeure relativement stable, soit 40,1 %, pour 2014-2015. Cette amélioration découle directement des déficits moins élevés que prévu bien que le ratio pour les années à venir subisse le contrecoup des prévisions à la baisse du PIB en particulier.

En ce qui a trait à la gestion de la dette, le soutien et l'engagement du gouvernement à l'égard de la croissance économique maintiendront la dette à des niveaux soutenables et lui permettront d'atteindre son objectif de réduction du ratio de la dette nette au PIB à son niveau de 27 % enregistré avant la récession.

La province a dépassé constamment ses objectifs de réduction du déficit annuel au cours des cinq dernières années; il en est résulté des emprunts et des déficits accumulés inférieurs de 25 milliards de dollars à ce qu'ils auraient été autrement. L'un des principaux facteurs qui ont permis de dépasser les objectifs de réduction du déficit annuel a été l'accent mis sur la gestion des dépenses annuelles pour limiter la croissance des dépenses de programmes à 1,5 % en moyenne entre 2010-2011 et 2013-2014. Le gouvernement s'est également attaqué au déficit d'infrastructure de l'Ontario au moyen d'investissements ciblés.

RÉPONSE DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

En ce qui a trait à la gestion de la dette, nous sommes d'avis que le gouvernement doit également envisager d'élaborer un plan de réduction de la dette à long terme relié à son objectif de réduire le ratio de la dette nette au PIB à son niveau de 27 % enregistré avant la récession.

Le point sur la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Son objet principal est d'accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et à financer leurs soins médicaux. La CSPAAT ne reçoit aucun financement du gouvernement; elle est financée au moyen de cotisations sur la masse salariale des employeurs.

Au cours de la dernière décennie, nous avons soulevé plusieurs préoccupations au sujet de la hausse notable de la dette non provisionnée de la CSPAAT, c'est-à-dire l'écart entre la valeur de son actif et ses obligations financières estimatives au titre du versement d'indemnités aux travailleurs blessés. Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous soulignions le risque que constituaient la croissance et l'ampleur de la dette non provisionnée pour la viabilité financière de la CSPAAT, y compris le risque que celle-ci ne puisse respecter ses engagements actuels et futurs relativement au versement d'indemnités aux travailleurs.

Nous avions également prié le gouvernement de réexaminer l'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT des états financiers consolidés de la province, particulièrement s'il y avait un risque que la province se voie dans l'obligation d'octroyer des fonds à la CSPAAT pour en assurer la viabilité. L'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT était fondée sur le fait que celle-ci était classée comme une « fiducie ». Cependant, compte tenu de l'importance de la dette non provisionnée et de divers autres facteurs, nous nous demandions dans notre rapport si son fonctionnement s'apparentait bel et bien à celui d'une fiducie. L'inclusion de la CSPAAT dans les états financiers consolidés du gouvernement aurait des répercussions considérables sur la performance financière de celui-ci.

En septembre 2010, la CSPAAT a annoncé la tenue d'un examen indépendant du financement afin d'obtenir des conseils sur la meilleure façon d'assurer la viabilité financière à long terme du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario. Le rapport présenté en mai 2012 par le professeur Harry Arthurs renfermait plusieurs recommandations, particulièrement la demande d'adopter une nouvelle stratégie de financement pour la CSPAAT comportant les mesures clés suivantes:

- établir des hypothèses réalistes prévoyant des taux d'actualisation fondés sur les conseils actuariels les plus probables;
- faire passer la CSPAAT le plus rapidement possible au-delà du « tournant décisif » d'un ratio de provisionnement de 60 % (un tournant décisif s'entend d'une crise qui ne permettrait pas à la CSPAAT de générer les fonds nécessaires pour verser les indemnités aux travailleurs dans un délai raisonnable en prenant des mesures raisonnables);
- faire en sorte que la CSPAAT soit en position d'atteindre un ratio de provisionnement de 90 % à 110 % en l'espace de 20 ans.

En réponse à nos préoccupations et aux recommandations du rapport Arthurs, le gouvernement a adopté en juin 2012 le Règlement 141/12 pris en application de la Loi. À compter du 1er janvier 2013, ce règlement exige que la CSPAAT atteigne les ratios de suffisance suivants aux dates précisées :

- 60 % au plus tard le 31 décembre 2017;
- 80 % au plus tard le 31 décembre 2022;
- 100 % au plus tard le 31 décembre 2027.

Le règlement exige également que la CSPAAT soumette un plan décrivant les mesures qu'elle prendra pour améliorer son ratio de suffisance. Le 8 août 2013, le ministre du Travail a approuvé officiellement le plan de suffisance de la CSPAAT.

Le gouvernement a également adopté en 2013 le Règlement de l'Ontario 338/13. Entré en vigueur le 1er janvier 2014, ce règlement a modifié la façon

dont la CSPAAT calcule le ratio de suffisance en changeant la méthode d'évaluation de son actif. Notre bureau est d'accord avec ce changement.

La CSPAAT publie quatre rapports trimestriels sur la suffisance ainsi qu'un rapport annuel audité sur la suffisance à l'intention de ses intervenants. Au 31 décembre 2013, en vertu du Règlement 141/12, la CSPAAT a déclaré un ratio de suffisance de 66 %. Il aurait été de 63,0 % si la méthode d'évaluation prévue dans le nouveau règlement avait été appliquée de façon rétrospective.

La performance financière et opérationnelle de la CSPAAT était solide en 2013, comme le montre la **figure 9**, qui présente un résumé des résultats d'exploitation et de la dette non provisionnée de la CSPAAT par rapport à 2012.

La performance solide enregistrée en 2013 était attribuable à la croissance des revenus tirés des primes et aux résultats améliorés liés au retour au travail des travailleurs, aux rendements de placement plus élevés que prévu (12,7 % par rapport à la cible de 6,0 %) et à une hausse ponctuelle du taux d'actualisation du passif au titre des pensions de retraite des employés utilisé pour calculer le passif au titre des avantages sociaux des employés de la CSPAAT.

Toutefois, la capacité de la CSPAAT d'atteindre les ratios de suffisance prescrits et de maintenir sa solide performance financière demeure douteuse. Par exemple, la CSPAAT souligne que 57 % de son résultat global est inhabituel et de nature non récurrente et il faut faire preuve de prudence lorsqu'on projette les résultats financiers actuels dans le futur.

Compte tenu de l'engagement du gouvernement et de la CSPAAT à régler la dette non provisionnée et des progrès réalisés en ce sens jusqu'ici, nous appuyons le maintien de la classification de fiducie de la CSPAAT pour l'exercice 2013-2014 et, par conséquent, l'exclusion de sa dette non provisionnée du passif de la province. Cependant, nous continuerons de surveiller les progrès qu'elle accomplit pour atteindre les ratios de suffisance prescrits, et réviserons notre position au besoin.

Figure 9 : Résultats d'exploitation et passif non provisionné de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, 2012–2013 (en millions de dollars)

Source des données : États financiers de la CSPAAT et Rapport du quatrième trimestre de 2013 à l'intention des intervenants de la CSPAAT

	2012	2013
Revenus		
Primes	4 106	4 387
Revenu de placement net	1 459	2 042
	5 565	**6 429**
Charges		
Coûts des prestations	3 782	2 873
Cotisations au Fonds de garantie des prestations de retraite	67	62
Charges administratives et autres charges	333	361
Obligations et engagements sanctionnés par la loi	276	286
Réévaluation des régimes à prestations déterminées des employés	163	(840)
	4 621	**2 742**
Résultat global (perte globale)	**944**	**3 687**
Passif non provisionné	**14 061**	**10 638**

Le point sur la dette insurmontable du secteur de l'électricité

Dans la section 3.04 de notre *Rapport annuel 2011*, nous avions émis des commentaires au sujet de la dette insurmontable du secteur de l'électricité et de la redevance de liquidation de la dette (RLD), qui est un élément de pratiquement toutes les factures d'électricité des contribuables ontariens.

La dette insurmontable découle de l'adoption de la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie*, qui a entraîné une vaste restructuration du secteur de l'électricité dans la province, notamment le démantèlement de l'ancienne Ontario Hydro pour créer trois grandes entreprises : Hydro One, Ontario Power Generation (OPG) et la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO). La SFIEO a été chargée de gérer la dette existante de l'ancienne Ontario Hydro et certaines autres obligations non transférées à Hydro One et à OPG.

Lors de la restructuration du secteur de l'électricité de l'Ontario, le 1er avril 1999, la SFIEO a hérité d'un montant total de 38,1 milliards de dollars en dettes et autres obligations de l'ancienne société Ontario Hydro. Une partie seulement de ce montant de 38,1 milliards de dollars était appuyée par la valeur des actifs d'Hydro One, d'OPG et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, laissant une dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars non appuyée par les actifs.

Le plan à long terme du gouvernement pour le service et la liquidation de la dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars comprenait l'affectation de flux de rentrées à la SFIEO pour rembourser cette dette :

- Des flux de rentrées futurs provenant des paiements en remplacement d'impôts effectués par les entités du secteur de l'électricité (OPG, Hydro One et les services municipaux d'électricité) et les bénéfices combinés annuels cumulatifs d'OPG et de Hydro One excédant les frais d'intérêt de 520 millions de dollars à payer chaque année au gouvernement pour ses investissements dans les deux sociétés, d'une valeur actualisée estimative de 13,1 milliards de dollars.
- Le montant résiduel de 7,8 milliards de dollars, appelé reliquat de la dette insurmontable, correspondait à la portion estimative de la dette insurmontable dont le service ne pouvait pas être assuré par les flux de rentrées réservés prévus des sociétés d'électricité. La *Loi de 1998 sur l'électricité* autorisait l'imposition d'une nouvelle redevance de liquidation de la dette (RLD) aux contribuables pour leur utilisation d'électricité, jusqu'à ce que le reliquat de la dette insurmontable soit liquidé.

Cette double structure visait à éliminer la dette insurmontable de façon prudente tout en répartissant le fardeau du remboursement de la dette entre les consommateurs et le secteur de l'électricité.

La perception de la RLD a commencé le 1er mai 2002. Le tarif a été établi à 0,7 cent le kilowatt-heure (kWh) d'électricité et il n'a pas changé depuis. La RLD rapporte actuellement environ 950 millions de dollars par année à la SFIEO et, au 31 mars 2014, un total d'environ 11,5 milliards de dollars avait été perçu.

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avions cherché à fournir de l'information détaillée sur les revenus ayant été recouvrés au titre de la redevance de liquidation de la dette (RLD), sur les progrès réalisés en vue d'éliminer le reliquat de la dette insurmontable et sur la date à laquelle les consommateurs pourraient s'attendre à ce que la RLD soit éliminée.

L'article 85 de la *Loi de 1998 sur l'électricité* (la Loi), intitulé « Reliquat de la dette insurmontable et redevance de liquidation de la dette », autorise le gouvernement à mettre en oeuvre la RLD et précise quand la redevance prendra fin. Les principales observations formulées dans notre *Rapport annuel 2011* prenaient appui sur notre interprétation des dispositions de l'article 85 de la Loi et sur notre évaluation de l'application de

ces dispositions afin de déterminer si elle était conforme tant à l'esprit qu'à la forme de la Loi. Plus particulièrement, en vertu de l'article 85, le ministre des Finances est tenu de calculer « périodiquement » le reliquat de la dette insurmontable et de rendre publics les résultats de ses calculs. La perception de la RLD cessera lorsque le ministre aura déterminé que le reliquat de la dette insurmontable a été liquidé.

Bien qu'elle ne prévoie pas expressément comment doit se faire le calcul du reliquat de la dette insurmontable, la Loi permet au gouvernement d'établir par règlement ce qui doit être inclus dans ce calcul. Par ailleurs, nous avons constaté que le terme « périodiquement » n'était pas défini de façon officielle et qu'il revenait exclusivement au gouvernement en place de le définir. Depuis l'adoption de la Loi il y a plus de dix ans, nous avions noté dans notre Rapport annuel 2011 que le ministre n'avait pas publié les résultats du calcul du reliquat de la dette depuis le 1er avril 1999. À notre avis, l'intention de l'article 85 était d'obliger le ministre à fournir périodiquement une mise à jour pour informer les consommateurs des progrès que leurs paiements permettaient de réaliser au titre de la réduction du reliquat de la dette insurmontable. Nous avons jugé que dix ans étaient suffisants, et nous avons demandé au ministre de fournir une mise à jour aux consommateurs.

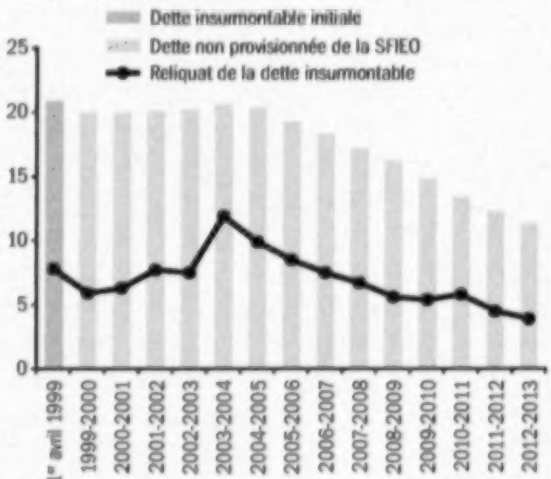
En réponse à ces observations, le gouvernement a pris le Règlement 89/12 en application de la Loi, le 15 mai 2012, afin d'assurer une plus grande transparence et de se conformer aux exigences en matière de rapports sur le montant impayé du reliquat de la dette insurmontable. Le nouveau règlement définit officiellement les modalités du calcul du reliquat de la dette insurmontable et stipule que ce montant doit être publié tous les ans dans *La Gazette de l'Ontario*.

Dans le Budget de l'Ontario 2012, le gouvernement a commencé à présenter une mise à jour annuelle sur le reliquat de la dette insurmontable. La mise à jour la plus récente présentée dans le document Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2013 et reprise dans le Budget de l'Ontario 2014 contenait un graphique (voir la **figure 10**) illustrant les estimations annuelles du reliquat de la dette insurmontable entre le 1er avril 1999 et le 31 mars 2013.

Le document Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2013 indiquait que le reliquat de la dette insurmontable s'élevait à 3,9 milliards de dollars au 31 mars 2013 et estimait qu'il serait probablement liquidé entre 2015 et 2018. Le 23 avril 2014, le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention de supprimer la RLD des factures d'électricité des utilisateurs résidentiels après le 31 décembre 2015. Le pourcentage de contribution des utilisateurs résidentiels à la RLD correspond au tiers environ tandis que les utilisateurs commerciaux, industriels et institutionnels versent les deux autres tiers. La RLD continuerait de figurer sur la facture de tous les autres utilisateurs d'électricité jusqu'à la liquidation du reliquat de la dette insurmontable, ce qui devrait se produire d'ici la fin de 2018 selon l'estimation du gouvernement contenue dans le Budget de l'Ontario 2014, et qui correspond à son estimation précédente.

Figure 10 : Reliquat de la dette insurmontable et dette non provisionnée de la SFIEO pour chaque exercice depuis 1999 (en milliards de dollars)

Source des données : Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2013, Budget de l'Ontario 2014



RÉPONSE DU MINISTÈRE

Conformément à ce qu'avait dit le ministère des Finances dans sa réponse au *Rapport annuel 2011* de la vérificatrice générale, le Ministère a proposé en 2011 un règlement d'application de la *Loi de 1998 sur l'électricité* (la Loi) exigeant que le ministre des Finances calcule annuellement le reliquat de la dette insurmontable. Les résultats de ce calcul annuel sont communiqués depuis le calcul du reliquat de la dette insurmontable au 31 mars 2011 dont les résultats ont été publiés dans un communiqué le 15 mai 2012. Dans ses rapports de 2012 et 2013, le vérificateur général se disait heureux de constater le niveau accru de transparence concernant le compte rendu public du reliquat de la dette insurmontable.

Le reliquat de la dette insurmontable a été réduit d'un montant estimatif de 8 milliards de dollars, passant d'un pic estimatif de 11,9 milliards de dollars au 31 mars 2004 à 3,9 milliards de dollars au 31 mars 2013 d'après les données publiées dans Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2013. Le ministre des Finances continuera de rendre compte annuellement du reliquat de la dette insurmontable.

Le ministère des Finances souscrit en outre aux conclusions du rapport 2011 du vérificateur général en ce qui concerne la conformité de la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO) aux dispositions de la Loi relatives à l'utilisation des revenus tirés de la redevance de liquidation de la dette (RLD). La SFIEO utilise ces revenus pour atteindre ses objectifs en vertu de la Loi, dont le service et la liquidation de la dette et des autres passifs. Les charges de la SFIEO incluaient des paiements d'intérêt d'environ 1,45 milliard de dollars en 2013-2014. Le 23 avril 2014, le gouvernement a annoncé qu'il proposait de supprimer la RLD des factures d'électricité des utilisateurs résidentiels après le 31 décembre 2015 quand la Prestation ontarienne pour l'énergie propre prendra fin.

La RLD continuera de figurer sur la facture de tous les autres utilisateurs d'électricité jusqu'à la liquidation du reliquat de la dette insurmontable; selon le Budget de l'Ontario 2014, le gouvernement estime que le reliquat sera liquidé d'ici la fin de 2018. La date estimative de la liquidation du reliquat de la dette insurmontable est subordonnée à l'incertitude des prévisions des résultats futurs de la SFIEO et des revenus réservés qui lui sont versés, lesquels reposent sur la performance financière d'Ontario Power Generation, de Hydro One et des services municipaux d'électricité, ainsi que sur d'autres facteurs tels que les taux d'imposition, les taux d'intérêt et la consommation d'électricité futurs.

Le point sur le Fonds de garantie des prestations de retraite

Comme nous le disions dans notre *Rapport annuel 2013*, le gouvernement a pris plusieurs mesures au cours des dernières années pour donner des assises plus solides au Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR). Nous faisions observer que si la reconstitution des réserves du FGPR était encourageante, des risques considérables étaient toutefois toujours associés au FGPR en raison de ses antécédents en matière d'aide financière requise du gouvernement ainsi que de l'état précaire de nombreux régimes à prestations déterminées dans la province. Nous notions, toutefois, que le risque était atténué par les modifications apportées à la *Loi sur les régimes de pension* en 2009, qui précisaient que le passif du FGPR ne doit pas être supérieur à son actif. En 2010, le gouvernement de l'Ontario a octroyé une subvention de 500 millions de dollars au FGPR pour lui permettre de stabiliser sa situation financière et de payer les demandes de règlement. Même si les dispositions législatives de 2009 limitent la responsabilité provinciale au

financement du passif du FGPR, la province a continué de lui accorder une aide financière pour couvrir les demandes de règlement.

Cette année, notre Bureau a effectué un audit d'optimisation des ressources de la Commission des services financiers de l'Ontario en lien avec la surveillance réglementaire des pensions et institutions financières. On trouvera les observations de l'audit sur le FGPR à la section 3.03 du présent rapport.

Recours aux normes comptables prévues par la loi

Comme mentionné dans notre *Rapport annuel 2013*, certaines administrations canadiennes ont commencé à légiférer des traitements comptables particuliers, dans des circonstances données, au lieu d'appliquer des normes comptables établies de façon indépendante. C'est le cas du gouvernement de l'Ontario qui, à plusieurs reprises ces dernières années, a adopté des lois ou modifié des règlements afin de prescrire des conventions comptables aux entités du secteur public.

Nous avions soulevé des préoccupations à l'égard de cette pratique dans notre *Rapport annuel 2008*. Nous avions alors fait valoir que l'établissement de principes comptables par voie législative plutôt que dans le cadre d'un processus consultatif indépendant, à l'instar du CCSP, constituait un précédent inquiétant. Bien que les traitements comptables législatifs n'aient toujours pas entraîné de dérogations importantes aux normes du CCSP dans les états financiers consolidés de la province, le risque de telles dérogations à l'avenir a augmenté. Voici un résumé chronologique des changements en Ontario :

- En vertu de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi) et de son règlement d'application, le gouvernement peut fournir des transferts supplémentaires aux bénéficiaires admissibles à partir des excédents imprévus déclarés dans ses états financiers consolidés. Tous les transferts effectués en vertu de la Loi sont comptabilisés dans les charges du gouvernement pour l'exercice en question, sans égard aux normes comptables du CCSP.
- Des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'éducation* et à la *Loi sur l'administration financière* au cours de l'exercice 2009-2010. Les modifications apportées à la Loi sur l'éducation précisaient que le gouvernement pourrait prescrire des normes comptables aux conseils scolaires de l'Ontario qu'ils devraient appliquer pour préparer leurs états financiers. Les modifications apportées à la Loi sur l'administration financière permettent au gouvernement de préciser les normes comptables que doivent utiliser les entités publiques ou non publiques dont les états financiers sont inclus dans les états financiers consolidés de la province.
- En 2011, en vertu d'un règlement pris en application de la *Loi sur l'administration financière*, Hydro One, entreprise publique en propriété exclusive de l'Ontario, devait préparer ses états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) des États-Unis à compter du 1er janvier 2012. Depuis, le gouvernement a donné cette même directive à Ontario Power Generation (OPG), autre entreprise publique en propriété exclusive. Les règles comptables des États-Unis permettent aux entités à tarifs réglementés, comme Hydro One et OPG, de reporter des dépenses courantes aux exercices ultérieurs. La directive du gouvernement sur l'application des normes américaines visait à préparer l'adoption au Canada des Normes internationales d'information financière (IFRS), lesquelles n'autorisent pas de tels reports actuellement.
- En vertu de la réglementation ontarienne en vigueur, les bénéficiaires de transferts en capital et de transferts d'immobilisations corporelles doivent comptabiliser ces transferts

à titre d'apports en capital reportés. Les bénéficiaires doivent comptabiliser les montants transférés dans leurs revenus au même taux que les charges d'amortissement constatées pour les actifs associés. Nous appuyons depuis toujours cette méthode comptable, parce que nous croyons qu'elle reflète mieux la réalité économique des opérations sous-jacentes et qu'elle est conforme aux principes comptables généralement reconnus. Toutefois, de nombreux intervenants interprètent différemment les normes du CCSP dans ce domaine.

- La *Loi de 2012 sur une action énergique pour l'Ontario* (mesures budgétaires) a apporté d'autres modifications à la *Loi sur l'administration financière*. Les modifications confèrent au gouvernement pleins pouvoirs de prendre des règlements concernant les conventions et les pratiques comptables utilisées pour préparer ses états financiers consolidés.

Afin de maintenir sa crédibilité financière, nous croyons qu'il est essentiel que la province continue de préparer ses états financiers en conformité avec les normes généralement reconnues, particulièrement celles établies par le CCSP, à l'image de la plupart des autres gouvernements du Canada.

À titre d'auditrice de ces états financiers, je suis tenue par la *Loi sur le vérificateur général* d'indiquer si, à mon avis, « les états financiers consolidés de l'Ontario, tels qu'ils figurent dans les comptes publics, sont présentés fidèlement et conformément à des principes comptables généralement reconnus qui sont appropriés ». Si le déficit ou l'excédent du gouvernement déclaré en conformité avec les normes comptables législatives différait sensiblement de ce qu'il serait selon les principes comptables généralement reconnus, je n'aurais d'autre choix que d'inclure une réserve dans mon opinion. Année après année depuis 21 ans, mon Bureau a émis une opinion sans réserve concernant les états financiers annuels du gouvernement. J'ai bon espoir qu'il continuera d'en être ainsi. Nous continuerons de soulever cette question dans nos rapports annuels.

Enjeux importants en matière de comptabilité

Nous souhaitons attirer l'attention de l'Assemblée législative sur cinq enjeux importants en matière de comptabilité en lien avec notre audit des états financiers consolidés de la province. Parmi ces enjeux, trois découlent des changements de normes comptables qui auront des répercussions sur la façon dont la province comptabilise les instruments financiers, les reports de dépenses des activités à tarifs réglementés et le passif au titre des sites contaminés. Les deux autres, à savoir les charges liées aux prestations de retraite et les estimations des revenus tirés de l'impôt des sociétés, concernent des opérations complexes ayant un effet important sur les résultats financiers de la province et qui posent des défis particuliers sur le plan de l'audit. Nous examinons les cinq enjeux ci-dessous.

Instruments financiers

En 2005, le CCSP a entrepris l'élaboration d'une nouvelle norme pour les rapports sur les instruments financiers. Les instruments financiers comprennent la dette provinciale et les instruments dérivés, comme les swaps de devises et les contrats de change à terme. L'une des questions clés liées à ce projet consiste à déterminer si les états financiers d'un gouvernement devraient tenir compte des changements de la juste valeur des contrats dérivés qu'il détient et, en particulier, si ces changements devraient avoir une incidence sur l'excédent ou le déficit annuel.

En mars 2011, le CCSP a approuvé une nouvelle norme comptable pour le secteur public sur les états financiers, qui s'applique aux exercices ouverts à compter du 1er avril 2015. La nouvelle norme fournit des indications sur la comptabilisation, l'évaluation, la présentation et la description des instruments financiers du gouvernement, et elle est semblable aux normes comparables visant le secteur privé. L'une de ses principales exigences est que certains instruments financiers, notamment les

instruments dérivés, soient comptabilisés à la juste valeur; les profits et les pertes non réalisés sur ces instruments sont comptabilisés annuellement dans un nouvel état des gains et pertes de réévaluation.

Certains gouvernements au Canada, dont l'Ontario, ne sont pas en faveur de l'adoption des réévaluations à la juste valeur et de la comptabilisation des gains et pertes non réalisés. L'Ontario estime que les instruments dérivés servent uniquement à atténuer les risques liés aux devises étrangères et aux taux d'intérêt des avoirs en titres de créance à long terme, et il affirme avoir l'intention et la capacité de détenir ces instruments dérivés jusqu'à l'échéance des titres de créance associés. Par conséquent, les gains et les pertes de réévaluation sur l'instrument dérivé et la dette sous-jacente s'annuleraient mutuellement sur la période totale pendant laquelle les instruments dérivés sont détenus et n'auraient donc pas d'incidence économique véritable sur le gouvernement, lequel soutient que la comptabilisation annuelle des gains et des pertes théoriques l'obligerait à déclarer la volatilité même que les instruments dérivés cherchent à éviter. À son avis, cela ne traduit pas fidèlement la réalité économique de ses opérations financières et ne répondrait pas aux besoins du public en matière d'information financière transparente.

En réponse aux préoccupations des gouvernements, le CCSP s'est engagé à revoir la nouvelle norme sur les instruments financiers avant décembre 2013. Le CCSP a terminé son examen du chapitre SP 2601, Conversion des devises et du chapitre SP 3450, Instruments financiers et a confirmé, en février 2014, le bien-fondé des principes sous-jacents de la nouvelle norme. Bref, le CCSP n'a pas l'intention de modifier la norme malgré les préoccupations soulevées par les gouvernements. Il a toutefois reporté la date d'entrée en vigueur des nouvelles normes aux exercices ouverts à compter du 1er avril 2016.

Nous nous attendons à ce que le gouvernement de l'Ontario comptabilise ses instruments financiers en conformité avec les nouvelles normes du CCSP en 2016 et nous avons demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de nous tenir au courant des problèmes importants qu'il pourrait rencontrer dans la mise en oeuvre des normes. Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de comparer les pratiques comptables actuelles de la province avec les nouvelles normes pour cerner les aspects pour lesquels il pourrait être nécessaire de modifier les pratiques comptables, et de déterminer les répercussions possibles de ces changements. Nous avons également recommandé qu'il y ait dès le début un dialogue continu entre nos bureaux respectifs pour examiner les aspects qui pourraient donner lieu à des écarts d'interprétation, de façon à résoudre tous les problèmes avant de devoir mettre en oeuvre les nouvelles normes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La province a présenté un mémoire au CCSP dans lequel elle décrit les répercussions des chapitres SP 2601 et SP 3450 sur ses pratiques comptables actuelles et sur ses résultats financiers. Le mémoire a été communiqué au Bureau de la vérificatrice générale et indique que la mise en oeuvre des deux chapitres aura des répercussions importantes sur les résultats financiers de la province ainsi que sur la volatilité d'une année à l'autre de l'intérêt sur la dette et de la dette nette.

La province souligne que le Conseil des normes comptables internationales a publié la norme IFRS 9 sur la comptabilisation des instruments dérivés. La norme permet d'instaurer la comptabilité de couverture et cette disposition, conjuguée aux autres dispositions prévues dans la norme, semble régler la majorité des problèmes soulevés par la province. Ainsi, nous souhaitons que le CCSP revoie les chapitres SP 2601 Conversion des devises et SP 3450 Instruments financiers dans le but d'assurer une plus grande harmonisation avec la norme IFRS 9. Le Secrétariat du Conseil du Trésor collaborera avec le Bureau de la vérificatrice générale pour continuer de porter ses préoccupations à l'attention du CCSP.

Comptabilité des activités à tarifs réglementés

Ces dernières années, nous avons exprimé des préoccupations quant à la pertinence de la comptabilisation des actifs et passifs liés aux activités à tarifs réglementés dans les états financiers consolidés de la province. Les pratiques comptables des activités à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir compte de la nature particulière des entités réglementées, telles que les producteurs, les transporteurs et les distributeurs d'électricité.

Selon la comptabilité des activités à tarifs réglementés, un organisme de réglementation établi par le gouvernement, comme la Commission de l'énergie de l'Ontario, approuve les tarifs que les entités réglementées peuvent facturer à leurs clients et leur permet souvent de reporter certains coûts à recouvrer au cours des prochains exercices. Ces coûts reportés sont normalement constatés en tant qu'actifs dans l'état de la situation financière de l'entité. Selon les principes comptables généralement reconnus, ces coûts seraient passés en charges au cours de l'exercice où ils sont engagés.

Le secteur de l'électricité de l'Ontario compte deux grands organismes d'État – OPG et Hydro One – qui utilisent la comptabilité des activités à tarifs réglementés. L'utilisation de cette comptabilité, bien qu'elle soit encore temporairement autorisée dans certaines circonstances aux termes des principes comptables généralement reconnus du Canada, fait l'objet d'un examen par le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) et par le Conseil des normes comptables (CNC) du Canada.

Les normes du CCSP permettent l'inclusion d'OPG et d'Hydro One, définies comme des entreprises publiques, dans les états financiers consolidés de la province, sans toutefois modifier leurs conventions comptables en vue d'éliminer l'incidence de la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Cela a des conséquences importantes; par exemple, à la fin de l'exercice clos le 31 mars 2014, OPG a déclaré des actifs nets assujettis à la réglementation tarifaire totalisant 2,1 milliards de dollars. Nous avons accepté ce traitement comptable, car il est autorisé par les principes comptables généralement reconnus du Canada, même si nous nous sommes demandé en principe si les actifs liés aux activités à tarifs réglementés devraient être considérés comme des actifs « de bonne foi » aux fins des états financiers consolidés du gouvernement.

Dans de récents rapports annuels, nous avons indiqué que l'époque de la comptabilité des activités à tarifs réglementés semblait tirer à sa fin pour les gouvernements comme le Canada qui se convertissaient aux Normes internationales d'information financière (IFRS). Nos commentaires étaient fondés sur le fait qu'en janvier 2012, le CNC du Canada avait réitéré que toutes les entreprises publiques devaient préparer leurs états financiers en conformité avec les IFRS pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2012. À ce moment, aucune norme ne traitait précisément des activités à tarifs réglementés et, par défaut donc, les normes IFRS n'autorisaient pas la comptabilité des activités à tarifs réglementés.

Toutefois, la situation a continué d'évoluer. Les États-Unis n'ont pas adopté les IFRS et continuent d'autoriser la comptabilité des activités à tarifs réglementés. En mars 2012, en partie pour rapprocher les principes comptables généralement reconnus des États-Unis des normes IFRS, le CNC du Canada a prolongé d'un an, jusqu'au 1er janvier 2013, la date de passage obligatoire aux IFRS pour les entités ayant des activités à tarifs réglementés admissibles. En septembre 2012, il a accordé une autre prolongation d'un an, jusqu'au 1er janvier 2014.

En mai 2013, le CNC a publié un exposé-sondage proposant d'intégrer une nouvelle norme sur les comptes de report des entités réglementées, qui était fondée sur un récent exposé-sondage du CNCI. L'exposé-sondage proposait une norme intermédiaire pour les premiers adoptants des IFRS qui exercent des activités à tarifs réglementés, jusqu'à ce que le CNCI termine son projet d'envergure sur ces activités; ce projet pourrait se poursuivre pendant plusieurs années. En septembre 2013, la

date de la transition obligatoire aux IFRS pour les entités exerçant des activités à tarifs réglementés admissibles a de nouveau été prolongée, cette fois au 1er janvier 2015.

En janvier 2014, le CNCI a publié la norme intermédiaire IFRS 14 Comptes de report réglementaires afin de faciliter l'adoption des IFRS par les entités ayant des activités à tarifs réglementés en leur permettant de continuer à appliquer les méthodes comptables existantes aux soldes de leurs comptes de report réglementaires jusqu'à l'adoption des IFRS à compter du 1er janvier 2015. Essentiellement, la norme intermédiaire permet aux nouveaux adoptants des normes IFRS de continuer à reconnaître l'actif et le passif comptabilisés de leurs activités à tarifs réglementés jusqu'à ce que le CNCI termine son projet global sur la comptabilisation de ces actifs et passifs. Toutefois, la norme exige que l'entité ayant des activités à tarifs réglementés établisse des états financiers qui présentent les résultats comme si elle n'appliquait pas la comptabilité des activités à tarifs réglementés, au moyen d'ajustements d'une ligne dans le bas du bilan et de l'état des résultats montrant l'effet net de la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Le CNCI a confirmé que les entités canadiennes ayant des activités à tarifs réglementés doivent adopter les IFRS pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2015.

En raison de l'incertitude entourant la comptabilité des activités à tarifs réglementés, le gouvernement de l'Ontario a adopté en 2011 un règlement permettant à Hydro One et à OPG, avant de leur en donner ensuite la directive, de préparer leurs états financiers conformément aux normes comptables des États-Unis, lesquelles exigent expressément que les entités ayant des activités à tarifs réglementés utilisent la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Toutefois, comme indiqué précédemment, Hydro One et OPG sont comptabilisées dans les états financiers consolidés de la province selon les principes comptables généralement reconnus du Canada qui comprennent les normes de comptabilité des activités à tarifs réglementés recommandées par le CCSP et le CNC.

La comptabilité des activités à tarifs réglementés aurait une incidence sur les états financiers du gouvernement. La communication de l'information financière future selon les IFRS qui ne permet pas d'utiliser la comptabilité des activités à tarifs réglementés pourrait accroître la volatilité des résultats d'exploitation annuels de Hydro One et d'OPG, ce qui pourrait entraîner la volatilité du déficit (excédent) annuel de la province et influer sur les revenus du gouvernement et sur ses décisions en matière de dépenses.

Parce que le gouvernement contrôle à la fois l'organisme de réglementation et les entités réglementées en cause, il exerce une grande influence sur les coûts d'électricité que ces entités comptabilisent au cours d'un exercice donné, ce qui en fin de compte peut avoir un effet sur les tarifs d'électricité ainsi que sur le déficit ou l'excédent annuel déclaré dans les états financiers consolidés de la province.

Si le gouvernement continue de donner à OPG et Hydro One la directive d'utiliser les principes comptables généralement reconnus des États-Unis pour préparer leurs états financiers et qu'il continue d'utiliser les principes comptables généralement reconnus du Canada pour préparer les états financiers consolidés de la province, nous devrons évaluer les différences qui découlent du fait que le gouvernement n'observe pas les normes comptables adoptées par le CCSP et le CNC. Il nous faudra alors quantifier ces différences et si elles sont importantes, nous les traiterons vraisemblablement comme des erreurs dans les états financiers consolidés.

Mon Bureau travaillera avec le Bureau du contrôleur provincial pour prévoir tout changement possible en lien avec la consolidation de Hydro One et d'OPG à la suite d'une modification des normes comptables.

Passif au titre des sites contaminés

La contamination est la pénétration d'un organisme vivant ou d'une substance chimique, biologique ou radioactive dans l'air, le sol, l'eau ou des sédiments, à des concentrations dépassant une norme environnementale. La contamination peut provenir de nombreuses sources différentes, notamment une activité commerciale ou industrielle, l'élimination des déchets, l'entreposage inapproprié de produits chimiques ou de carburants et les renversements ou fuites. On appelle « sites contaminés » des terrains ou plans d'eau qui sont affectés par des déchets dangereux ou des agents polluants dont la concentration dépasse les niveaux minimums acceptables selon une norme environnementale. Dans beaucoup de cas, les sites ont été contaminés par des activités antérieures dont les conséquences environnementales étaient méconnues à l'époque ou n'étaient pas prises en compte.

L'assainissement des sites contaminés s'entend des mesures prises pour effacer ou stopper les dommages causés à la santé humaine ou à l'environnement. Il peut s'agir de déplacer des matières dangereuses ou d'en restreindre l'accès, par exemple en construisant une clôture. Les objectifs ultimes de l'assainissement sont de supprimer le contaminant, d'en minimiser les risques pour l'environnement et pour le public et de permettre l'utilisation ultérieure du site.

Le CCSP a publié une nouvelle norme, le chapitre SP 3260, *Passif au titre des sites contaminés*, pour comptabiliser et déclarer le passif associé à l'assainissement des sites. La nouvelle norme entre en vigueur pour les exercices ouverts à compter du 1er avril 2014. La province prévoit de comptabiliser ce passif dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2015. Nous souscrivons à la proposition du Secrétariat d'instaurer cette norme de façon rétroactive sans retraitement des données comptables des exercices antérieurs et convenons qu'elle est appuyée par le chapitre SP 2120, *Modifications comptables*.

Il faut comptabiliser un passif au titre de l'assainissement de sites contaminés lorsque les critères suivants sont satisfaits à la date de communication de l'information financière :

- il existe une norme environnementale;
- la contamination dépasse la norme environnementale;
- le gouvernement ou l'organisme gouvernemental est directement responsable ou accepte la responsabilité;
- il est prévu que des avantages économiques futurs seront abandonnés;
- il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant en cause.

La nouvelle norme pourrait donner lieu à une augmentation importante du montant de passif qui sera comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2015. La Division du contrôleur provincial (DCP) du Secrétariat est le responsable principal de la mise en oeuvre de la nouvelle norme et elle nous a expliqué en décembre 2013 l'approche qu'elle comptait utiliser pour déterminer et gérer les sites contaminés. Elle travaille en étroite collaboration avec les cinq principaux ministères qui sont propriétaires de terres publiques : le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, le ministère du Développement du Nord et des Mines et le ministère des Transports. Cette approche coordonnée devrait faciliter la détermination des sites contaminés et favoriser l'affectation du financement de l'assainissement aux sites qui posent d'abord le plus grand risque à l'environnement et à la sécurité publique.

Il ne sera pas facile d'instaurer la norme, car il pourrait être nécessaire de faire appel à de nombreux évaluateurs de site, ingénieurs et autres spécialistes pour déterminer si un site est contaminé et, le cas échéant, la gravité de la contamination. Il faudra beaucoup de temps pour établir le répertoire gouvernemental des sites et encore davantage pour y consigner suffisamment de renseignements pour

permettre au gouvernement de faire une estimation raisonnable de ses coûts d'assainissement futurs. Nous nous attendons à ce que le nombre de sites soit important, tout comme le passif pouvant en découler. Par conséquent, notre Bureau travaillera en étroite collaboration avec la DCP au cours de l'année qui vient pour déterminer si la norme est instaurée de façon efficace et nous assurer que le passif estimatif a été calculé correctement.

Avantages non liés aux prestations de retraite de la fonction publique

Vers la fin de l'exercice 2013-2014, le gouvernement a annoncé qu'il apportait des changements aux avantages non liés aux prestations de retraite des fonctionnaires de l'Ontario qui reçoivent une pension du Régime de retraite des fonctionnaires ou du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario.

Dans le cadre de ces changements, le gouvernement abandonnera le modèle du coût total au profit d'un modèle de partage des coûts des avantages pour les employés qui prendront leur retraite à compter du 1er janvier 2017. Selon le nouveau modèle, ces retraités devront payer 50 % de leurs primes d'assurance santé, vie et soins dentaires; le gouvernement paye actuellement la totalité de ces primes. De plus, la période d'admissibilité à ces avantages augmentera de 10 ans à 20 ans pour les employés embauchés à compter du 1er janvier 2017.

Le gouvernement a apporté ces changements dans le cadre des mesures visant à gérer les coûts de rémunération afin d'atteindre ses objectifs de réduction du déficit annuel et d'équilibrer le budget de l'Ontario d'ici 2017-2018. Le gouvernement a également dit que les avantages de retraite de la fonction publique concorderaient ainsi davantage avec les pratiques du secteur privé et d'autres administrations dans ce domaine.

Conformément aux normes du CCSP, la province a comptabilisé les changements apportés aux avantages des retraités comme une modification du régime. Par conséquent, le gain actuariel estimatif de 1,1 milliard de dollars découlant des changements a réduit les obligations futures liées au paiement de ces avantages. Aux fins de la comptabilité, ce gain a été comptabilisé comme une réduction des charges des avantages sociaux dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2014 et a été entièrement compensé par des pertes actuarielles non amorties de 1,1 milliard de dollars; par conséquent, le gain n'a eu aucun effet sur le déficit de 2013-2014. La décision de modifier les avantages des retraités réduira toutefois les charges des avantages sociaux au cours des exercices futurs.

Nous estimions que l'évaluation et la comptabilisation de cette opération pourraient comporter un risque d'audit élevé en raison de l'effet possible du gain sur le déficit annuel de la province. Nous avons donc engagé notre propre actuaire pour examiner le rapport du régime, les hypothèses sous-jacentes et le calcul des obligations liées aux avantages pour confirmer que les estimations actuarielles utilisées dans le régime étaient raisonnables et satisfaisaient aux normes de l'Institut canadien des actuaires. Cela s'ajoutait aux procédures d'audit courantes que nous exécutons chaque année pour évaluer le caractère raisonnable des calculs des obligations et des charges liées aux avantages des retraités que le gouvernement utilise pour préparer les états financiers consolidés de la province et pour confirmer, entre autres, que les calculs des obligations prévues au titre des avantages ont été effectués conformément aux normes comptables du CCSP.

D'après notre travail d'audit, nous estimons que le gouvernement a comptabilisé les changements apportés aux avantages des retraités non liés aux prestations de retraite de la fonction publique en conformité avec les normes comptables du CCSP et que le gain estimatif a été correctement calculé.

Estimation des revenus tirés de l'impôt des sociétés

Les sociétés qui exploitent une entreprise par l'entremise d'un établissement stable en Ontario

doivent payer l'impôt fédéral et provincial sur le revenu des sociétés. Les revenus tirés de l'impôt provincial sur le revenu des sociétés constituent une source importante des revenus provinciaux totaux, comme le montre la **figure 11**.

Le gouvernement fédéral administre l'impôt des sociétés de l'Ontario depuis le 1er janvier 2009. L'administration unique de perception de l'impôt des sociétés a été instaurée pour simplifier le système d'imposition des entreprises et réduire le fardeau de la conformité des sociétés de l'Ontario. Auparavant, les sociétés produisaient leurs déclarations de revenus auprès du ministère des Finances de l'Ontario et auprès de l'Agence du revenu du Canada (ARC) du gouvernement fédéral. Dans le cadre de l'administration unique, les sociétés de l'Ontario produisent une seule déclaration de revenus pour l'impôt fédéral et provincial auprès de l'ARC, laquelle établit le montant de cotisation et verse la part de l'Ontario à la province. L'Ontario conserve la responsabilité administrative de deux composantes mineures de l'impôt des sociétés : l'impôt sur les primes d'assurance, payées principalement par les sociétés d'assurance, et l'impôt des sociétés dont le montant de cotisation est établi dans l'année en cours pour les années d'imposition 2008 et antérieures. Cette dernière composante disparaîtra à un moment donné.

L'impôt sur les sociétés de l'Ontario administré par le gouvernement fédéral représente une composante importante des revenus tirés de l'impôt sur les sociétés en Ontario. Il est payé par versements tout au long de l'année d'après l'estimation faite par le gouvernement fédéral des montants dus à la province. La province s'en remet uniquement aux paiements qu'elle reçoit du gouvernement fédéral pour comptabiliser cette composante des revenus tirés de l'impôt des sociétés dans les états financiers consolidés de la province. Étant donné que le gouvernement fédéral effectue son estimation avant la fin de l'année d'imposition, il doit apporter des rajustements à son estimation initiale des revenus tirés de l'impôt sur les sociétés. Le montant d'impôt final ayant fait l'objet de cotisations pour l'année d'imposition en cours est connu seulement au moment du traitement des déclarations de revenus dans l'année civile suivante et est finalisé à la suite de l'année civile en question. Un paiement de rajustement final pour l'année d'imposition est ensuite effectué.

Comme le gouvernement fédéral a commencé à administrer l'impôt des sociétés de l'Ontario en 2009, les revenus tirés de l'impôt des sociétés déclarés dans les états financiers consolidés de la province ont été inférieurs au montant gagné au bout du compte par la province (dû par les sociétés) pour trois des quatre derniers exercices, comme le montre la **figure 12**. Les différences s'expliquent entièrement par l'écart entre les estimations faites par le gouvernement fédéral et le montant final dû à la province qu'il calcule à une date ultérieure.

Ces paiements (déductions) de rattrapage au titre de l'impôt des sociétés effectués pour corriger les moins-payés (trop-payés) des années

Figure 11 : Revenus tirés de l'impôt des sociétés et revenus totaux, 2009-2010–2013-2014 (en millions de dollars)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario

Exercice	Revenus tirés de l'impôt des sociétés	Revenus totaux
2013-2014	11 423	115 911
2012-2013	12 093	113 369
2011-2012	9 944	109 773
2010-2011	9 067	107 175
2009-2010	6 135	96 313

Figure 12 : Autres paiements (déductions) du gouvernement fédéral par exercice – Revenus tirés de l'impôt des sociétés (en millions de dollars)

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Exercice	Paiement de rattrapage (déduction) pour moins-payés (trop-payés)
2010-2011	682
2011-2012	1 135
2012-2013	1 998
2013-2014	(6)

précédentes sont comptabilisés dans les états financiers consolidés de la province au cours de l'exercice dans lequel les paiements sont reçus ou déduits. Ce traitement comptable est conforme aux normes du CCSP sur la comptabilité des modifications d'une estimation; ainsi, les revenus tirés de l'impôt des sociétés sont une estimation comptable.

Plusieurs facteurs compliquent l'établissement d'une estimation plus exacte des revenus tirés de l'impôt des sociétés. La méthode d'estimation est très complexe et nécessite des données en provenance de l'ensemble des provinces et des territoires dont les impôts sont administrés par le gouvernement fédéral, du ministère des Finances fédéral et de l'Agence du revenu du Canada. En général, le gouvernement fédéral calcule les montants qui reviennent aux provinces et aux territoires d'après son estimation du revenu imposable pancanadien, des parts provinciales du revenu imposable des sociétés, des taux d'imposition des différentes administrations et de la croissance prévue du bénéfice des sociétés. Il fait ensuite des versements aux provinces et aux territoires d'après ces estimations. Une légère différence dans l'estimation de l'un ou l'autre de ces facteurs peut avoir un effet important sur l'estimation des revenus tirés de l'impôt des sociétés calculés pour l'Ontario à cause de la taille de la province et du profil financier des sociétés ontariennes.

Le montant final auquel a droit l'Ontario pour une année d'imposition donnée est connu en général 18 mois environ après la fin de cette année d'imposition et après que l'impôt des sociétés pour l'année en question a été comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. À la suite du calcul des montants de cotisation finals, un paiement de rattrapage est effectué ou un paiement de recouvrement est demandé pour clore l'année d'imposition concernée. Par exemple, dans les Comptes publics de 2013-2014, le gouvernement fédéral prévoit, 18 mois avant d'avoir en main les chiffres réels, les cotisations finales réelles à l'impôt des sociétés pour l'année d'imposition 2013 et paie les provinces et les territoires en se fondant sur cette estimation.

De toute évidence, une incertitude considérable est liée à cette estimation, compte tenu des écarts historiques, mais le ministère des Finances ne croit pas disposer présentement de données plus exactes et plus fiables pour estimer le montant de revenu qui lui revient au titre de l'impôt des sociétés. De plus, comme la province n'a pas directement accès aux renseignements que le gouvernement fédéral utilise pour estimer les revenus tirés de l'impôt des sociétés de l'Ontario, il est difficile pour le ministère des Finances et pour notre Bureau de déterminer si les paiements de l'impôt des sociétés versés à l'Ontario d'après l'estimation du gouvernement fédéral correspondent à la meilleure estimation des revenus tirés de l'impôt des sociétés dus à l'Ontario à la fin de chaque exercice.

Mon Bureau travaille avec le ministère des Finances de l'Ontario pour déterminer s'il y aurait une meilleure façon d'estimer et de vérifier les revenus tirés de l'impôt des sociétés. Le Ministère collabore également avec ses homologues fédéraux pour déterminer les causes des moins-payés importants et examiner s'il est possible d'améliorer le processus d'estimation du gouvernement fédéral. Nous continuerons de nous pencher sur cette question avec le ministère des Finances et l'encourageons à travailler avec le gouvernement fédéral pour améliorer l'estimation annuelle des revenus tirés de l'impôt des sociétés à la fin de l'exercice.

Modifications possibles du rapport d'audit standard

Le Conseil international des normes d'audit et de certification (IAASB) propose des modifications importantes de la norme actuelle des rapports d'audit d'états financiers. La nouvelle norme exigerait que les auditeurs fournissent dans leur rapport davantage de renseignements sur l'organisme et ses états financiers et sur la nature du travail d'audit effectué. Les modifications proposées ont l'appui du Conseil des normes d'audit et de certification

(CNAC), qui établit les normes d'audit du Canada pour les états financiers. (Dans le cadre de la stratégie visant à harmoniser les normes d'audit et de comptabilité du Canada avec les normes internationales, le CNAC incorpore les nouvelles normes émises par l'IAASB à ses normes d'audit canadiennes au moment de leur mise à jour en apportant tous les changements nécessaires pour tenir compte des circonstances propres au Canada.)

Présentement, un rapport d'audit d'état financier est en général un court rapport uniformisé qui décrit les états financiers audités, le travail d'audit effectué et les responsabilités de la direction et de l'auditeur. L'opinion de l'auditeur sera « sans réserve » (non modifiée), ce qui indique que l'auditeur a accordé la note de passage à la direction, ou elle contiendra une réserve (modifiée) accompagnée d'une explication de la raison pour laquelle la direction n'a pas obtenu la note de passage.

L'une des propositions principales de l'IAASB est que le rapport de l'auditeur émis pour certains organismes, notamment les rapports sur les états financiers des gouvernements, comprenne une nouvelle section pour communiquer les éléments clés de l'audit qui, d'après le jugement professionnel de l'auditeur, revêtent une grande importance pour l'audit des états financiers. Il peut s'agir :

- d'aspects considérés comme des risques importants ou nécessitant beaucoup de jugement de la part de la direction ou de l'auditeur;
- de domaines dans lesquels l'auditeur a éprouvé beaucoup de difficultés, par exemple pour obtenir des preuves d'audit suffisantes et pertinentes;
- de circonstances qui nécessitent que l'auditeur modifie la méthode d'audit prévue, par exemple à la suite d'une lacune importante des contrôles internes.

L'exposé-sondage publié en 2013 par l'IAASB et intitulé *Reporting on Audited Financial Statements: Proposed New and Revised International Standards on Auditing* s'applique aux organisations dont les parts, les actions ou les titres de créance sont inscrits à une bourse ou y sont cotés aux fins de négociation publique. Néanmoins, les normes proposées n'empêchent pas les auditeurs d'inclure des éléments clés de l'audit dans leurs rapports sur les états financiers d'entités non inscrites à la bourse.

Nous communiquons actuellement les éléments clés de l'audit découlant de notre audit des états financiers consolidés de la province dans le présent chapitre de notre rapport annuel.

La version finale de la nouvelle norme internationale sur l'audit, ISA 701, *Communication des éléments clés de l'audit dans le rapport de l'auditeur indépendant* devrait être publiée vers la fin de 2014 et aura une incidence sur les périodes de déclaration visées par les états financiers commençant le 15 décembre 2015 ou après cette date. Quand la nouvelle norme aura été approuvée par les normalisateurs canadiens, elle s'appliquera à l'audit des états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017.

Initiatives du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

Dans la présente section sont exposées d'autres questions sur lesquelles le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) s'est penché au cours de la dernière année, qui peuvent avoir une incidence à l'avenir sur les états financiers consolidés de la province.

Fondements conceptuels de la performance financière

Le cadre conceptuel existant du CCSP consiste en un ensemble d'objectifs et de principes fondamentaux interreliés qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Son but est de conférer une certaine rigueur au processus de normalisation pour que les normes comptables

soient objectives, crédibles et cohérentes. En 2011, le CCSP a formé le groupe de travail sur le cadre conceptuel en réponse aux préoccupations soulevées par plusieurs gouvernements concernant la définition existante des termes « revenu » et « charge » qui, à leur avis, serait une source de volatilité dans les résultats déclarés et compliquerait la comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels. Le groupe de travail avait pour mandat d'examiner la pertinence pour le secteur public des concepts et principes du cadre conceptuel actuel.

Le groupe de travail a d'abord sollicité les commentaires des intervenants sur les composantes essentielles du cadre conceptuel, car elles constitueront la base de l'évaluation des fondements conceptuels actuels de la performance financière. Dans ce but, le groupe de travail a publié deux documents de consultation, l'un portant sur les caractéristiques des entités du secteur public et l'autre sur l'évaluation de la performance financière dans les états financiers du secteur public. En général, les intervenants qui ont donné suite aux documents de consultation étaient d'accord avec les propositions principales.

Le groupe de travail publiera un troisième document de consultation axé sur les définitions proposées des éléments des états financiers tels que les actifs, les passifs, les revenus et les charges. Le CCSP compte publier le document de consultation durant le second semestre de 2015.

Amélioration des normes propres aux organismes sans but lucratif

Le Conseil des normes comptables (CNC) et le CCSP ont lancé un projet en 2011 visant à améliorer les normes comptables des organismes sans but lucratif, dont ceux du secteur public. Ces normes sont appliquées par de nombreux organismes financés par le gouvernement de l'Ontario. En avril 2013, le groupe de travail mixte sur les organismes sans but lucratif, formé pour diriger ce projet, a publié un énoncé de principes renfermant 15 propositions, dont les principales suivent :

- les apports reçus seraient immédiatement comptabilisés comme revenus, sauf si leurs modalités donnent lieu à une obligation qui répond à la définition de passif;
- les organismes sans but lucratif publics présenteraient des indicateurs de la « dette nette », un état de la dette nette ainsi que des informations budgétaires.
- Les organismes sans but lucratif publics suivraient les indications contenues dans le Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public au sujet de la capitalisation, de l'amortissement, de la dépréciation et de l'aliénation des immobilisations corporelles.
- Les actifs incorporels, les oeuvres d'art et les trésors historiques (y compris les collections) ainsi que les intérêts économiques continueraient d'être comptabilisés dans les états financiers.

L'énoncé de principes a suscité beaucoup d'intérêt chez les intervenants des secteurs sans but lucratif publics et privés parce que les propositions qu'il contient devraient avoir de profondes répercussions sur les états financiers des organismes sans but lucratif. Par exemple, l'énoncé de principes propose d'éliminer la capacité d'un organisme sans but lucratif de reporter les apports de capital et de comptabiliser ces montants comme revenus conformément à l'amortissement comptabilisé sur l'immobilisation corporelle connexe. L'énoncé de principes propose de comptabiliser les apports de capital comme revenus sauf dans les cas où l'apport donne naissance à une obligation qui répond à la définition de passif. De nombreux intervenants d'organismes sans but lucratif craignent qu'il y ait une distorsion des résultats annuels de l'organisme s'il n'est pas autorisé à suivre la pratique comptable traditionnelle du report des apports de capital sur la durée de vie utile de l'immobilisation corporelle connexe. De plus, la modification proposée mettra en question la capacité de la province de l'Ontario de tenir les organismes sans but lucratif

sous contrôle gouvernemental responsables de présenter des budgets équilibrés dans les exercices ultérieurs où l'amortissement sera comptabilisé sur l'immobilisation corporelle pour laquelle l'apport de capital a été comptabilisé comme revenus dans un exercice antérieur. Le CNC et le CCSP ont reçu environ 300 lettres de commentaires à ce sujet. Ils les analysent et planifient les prochaines étapes du processus.

Actifs

Les actifs sont l'un des éléments les plus cruciaux des états financiers. La comptabilisation des actifs touche non seulement l'état de la situation financière, mais elle a aussi une incidence directe sur les revenus, les charges, le surplus ou le déficit et les autres éléments de l'état financier.

Actuellement, les normes comptables du CCSP définissent les actifs comme des « ressources économiques sur lesquelles l'entité exerce un contrôle par suite d'opérations ou de faits passés et qui sont susceptibles de lui procurer des avantages économiques futurs ». Le CCSP a reconnu que les indications actuelles à ce sujet sont limitées et a proposé d'en fournir d'autres pour aider les préparateurs et les auditeurs à déterminer si un élément répond à la définition actuelle d'un actif.

En août 2013, le CCSP a publié un énoncé de principes qui proposait des lignes directrices supplémentaires sur les actifs, les actifs éventuels et les droits contractuels. L'énoncé de principes proposait :

- des indications supplémentaires sur la définition des actifs;
- des exigences d'information financière sur les actifs;
- des définitions des actifs éventuels et des droits contractuels ainsi que des normes sur l'information financière exigée sur ces actifs et ces droits.

La période de commentaires prenait fin en novembre 2013; à la suite des commentaires reçus, le CCSP a publié un exposé-sondage en août 2014 dans lequel il proposait trois nouvelles normes : *Actifs*, *Actifs éventuels* et *Droits contractuels*.

Les principes et lignes directrices proposés dans l'énoncé de principes ont reçu un large appui. L'exposé-sondage propose :

- de meilleures indications sur la définition des actifs;
- de communiquer de l'information sur les types d'actifs non comptabilisés;
- de fournir de l'information sur les actifs éventuels (potentiels);
- de fournir de l'information sur les droits contractuels aux actifs et revenus futurs.

Le CCSP sollicite les commentaires sur l'exposé-sondage jusqu'au 3 novembre 2014.

Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations

Le but de ce projet est d'élaborer une norme qui traite de l'information relative aux obligations juridiques liées à la mise hors service d'une immobilisation corporelle faisant actuellement l'objet d'un usage productif. Par exemple, il peut y avoir des obligations associées à la mise hors service d'une installation de production d'électricité.

Le CCSP a publié un énoncé de principes en août 2014 qui propose la création d'un nouveau chapitre portant sur les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations corporelles contrôlées par une entité du secteur public. Les principaux éléments de l'énoncé de principes sont les suivants :

- Une obligation liée à la mise hors service doit être comptabilisée lorsqu'il existe une obligation juridique, implicite ou morale d'engager des coûts de mise hors service relativement à une immobilisation corporelle.
- Au moment de la comptabilisation initiale, l'entité ferait augmenter du même montant que le passif la valeur comptable de l'immobilisation corporelle connexe. Par conséquent, la comptabilisation initiale d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations

augmentera la dette nette déclarée par l'entité du secteur public.

- L'estimation d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations doit inclure les coûts directement attribuables aux activités de mise hors service, notamment les coûts au titre de l'exploitation, de l'entretien et du suivi de l'immobilisation.
- Le recours à une technique d'actualisation est souvent la meilleure méthode pour estimer le passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service.
- La valeur comptable du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service doit être revue à chaque date de déclaration financière.
- Les réévaluations ultérieures du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service peuvent entraîner soit une variation de la valeur comptable de l'immobilisation corporelle en cause soit une charge.

Le CCSP a demandé aux intervenants de faire parvenir leurs commentaires sur l'énoncé de principes au plus tard le 21 novembre 2014.

Opérations entre apparentés

Le CCSP a lancé un projet en septembre 2010 dans le but d'adopter une nouvelle norme comptable visant à définir un apparenté dans le secteur public et à décrire les exigences en matière d'évaluation et d'information relatives aux apparentés et aux opérations entre apparentés. Les opérations entre apparentés ne peuvent pas s'effectuer selon les mêmes modalités que les opérations entre non apparentés; de l'information détaillée permet aux utilisateurs d'évaluer l'effet des opérations entre apparentés sur la situation et la performance financières de l'entité déclarante.

À la suite de la publication de plusieurs documents aux fins de commentaires, dont un exposé-sondage et un deuxième exposé-sondage, le CCSP a publié une troisième exposé-sondage pour solliciter les commentaires du public plus tôt cette année. Ce nouvel exposé-sondage propose de créer deux chapitres dans le *Manuel de comptabilité pour le secteur public* sur les opérations entre apparentés : *Information relative aux apparentés* et *Opérations interentités*.

Le premier chapitre proposé, *Information relative aux apparentés*, vise à définir un apparenté et à fournir des indications sur la communication de renseignements suffisants sur les modalités des opérations entre apparentés. Les propositions principales comprises dans ce chapitre sont les suivantes :

- Deux parties sont des apparentés lorsque l'une des parties a la capacité d'exercer un contrôle exclusif ou partagé sur l'autre. Deux ou plusieurs parties sont des apparentés lorsqu'elles sont soumises à un contrôle commun ou partagé.
- Les principaux dirigeants et leurs proches parents sont inclus dans la définition d'apparentés; toutefois, la norme n'exige pas de fournir des informations sur les régimes de rémunération, les indemnités pour frais et les autres paiements semblables couramment consentis aux principaux dirigeants pour services rendus. L'exercice du jugement est nécessaire pour déterminer si une personne fait partie ou non des principaux dirigeants d'une entité.
- Deux entités qui ont un de leurs principaux dirigeants en commun peuvent être apparentées si cette personne est en mesure d'exercer une influence sur les politiques des deux entités lorsqu'elles interagissent.
- Les informations fournies doivent comprendre des informations adéquates sur la nature de la relation avec les apparentés ayant pris part aux opérations entre apparentés, notamment les types d'opérations entre apparentés qui ont été comptabilisées, les montants comptabilisés pour les opérations, par rubrique des états financiers, la base d'évaluation utilisée, le montant des soldes à la fin de la période et les modalités qui se rattachent aux soldes.

- Il est obligatoire de fournir des informations seulement lorsque les opérations et les faits où interviennent des apparentés ont (ou pourraient avoir) une incidence financière importante sur les états financiers.
- La détermination des opérations entre apparentés à communiquer et du niveau de détails à fournir est une question de jugement.

L'objet du second chapitre, *Opérations interentités*, est de fournir des indications sur la comptabilisation des opérations qui ont lieu entre des organismes sous le contrôle commun d'une entité gouvernementale. Les propositions les plus importantes sont les suivantes :

- Les opérations interentités conclues dans le cours normal des activités et selon des modalités semblables à celles qui auraient normalement été adoptées si les entités avaient agi dans des conditions de pleine concurrence doivent être comptabilisées à la valeur d'échange. Les opérations conclues dans le cours normal des activités sont habituellement liées aux revenus et aux charges de fonctionnement courant et elles ne comprennent pas le transfert d'actifs et de passifs.
- Les transferts d'actifs et de passifs des entités sont évalués d'après le montant de la contrepartie reçue en échange :
  - si la contrepartie reçue correspond approximativement à la juste valeur des actifs ou passifs transférés, l'opération doit être évaluée à la valeur d'échange;
  - si le transfert d'actifs ou de passifs a été effectué pour une valeur symbolique ou sans contrepartie, l'opération doit être évaluée à la valeur comptable par le prestataire et à la valeur comptable ou à la juste valeur par le bénéficiaire;
  - dans tous les autres cas, l'opération doit être évaluée à la valeur comptable.
- Les coûts attribués et les recouvrements doivent être évalués à la valeur d'échange.

Le CCSP a accueilli les commentaires sur les nouvelles propositions jusqu'au milieu de septembre 2014.

Questions législatives

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale est tenue de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor publiés au cours de l'année. Elle est également tenue, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre poste voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée.

Approbation des dépenses par l'Assemblée législative

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative les budgets détaillés faisant état des dépenses que les divers ministères prévoient d'engager dans le cadre de leurs différents programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine ensuite le budget des dépenses de certains ministères et présente à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets qu'il a examinés. Des motions d'adoption pour chacun des budgets des dépenses sélectionnés par le Comité, à la suite d'un rapport du Comité, sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant au plus deux heures, puis font l'objet d'un vote. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés être adoptés par le Comité, présentés à l'Assemblée législative et approuvés par celle-ci.

Une fois les motions d'adoption approuvées, il reste à l'Assemblée législative à donner son approbation finale au pouvoir de dépenser en approuvant une loi de crédits, qui précise les montants pouvant être dépensés par les ministères et les bureaux législatifs, comme indiqué dans le budget des

dépenses. Une fois la loi de crédits approuvée, les dépenses qu'elle autorise constituent des crédits votés. La *Loi de crédits de 2014* portant sur l'exercice terminé le 31 mars 2014 a reçu la sanction royale le 3 mars 2014.

La *Loi de crédits* reçoit la sanction royale seulement après le début de l'exercice, voire même après qu'il est terminé, donc le gouvernement a habituellement besoin qu'on lui accorde un pouvoir de dépenser provisoire avant l'adoption de la loi. Pour l'exercice 2013-2014, l'Assemblée législative a adopté la *Loi de 2013 portant affectation anticipée de crédits pour 2013-2014* (Loi de crédits provisoires), qui a reçu la sanction royale le 13 juin 2013. Elle a autorisé le gouvernement à engager des dépenses de la fonction publique d'au plus 116,3 milliards de dollars, des investissements de 4,2 milliards, et des dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée de 199,6 millions. Elle est entrée en vigueur le 1er avril 2013.

La Loi de crédits provisoires autorisait le gouvernement à engager des dépenses entre le 1er avril 2013 et le 3 mars 2014, date à laquelle la *Loi de crédits de 2014* a reçu la sanction royale. Le pouvoir de dépenser conféré par la Loi de crédits provisoires est temporaire, et cette loi a été abrogée lorsque la *Loi de crédits de 2014* a reçu la sanction royale. La *Loi de crédits de 2014* a aussi fait passer de 199,6 millions de dollars à 203,9 millions les dépenses totales autorisées des bureaux de l'Assemblée législative.

Mandats spéciaux

Si l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 1.0.7 de la *Loi sur l'administration financière* permet l'établissement d'un mandat spécial autorisant des dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. Ces mandats sont autorisés par décret et approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été établi pour l'exercice clos le 31 mars 2014.

Arrêtés du Conseil du Trésor

Le paragraphe 1.0.8 de la *Loi sur l'administration financière* permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est jugée insuffisante aux fins escomptées. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice du gouvernement. Le gouvernement estime que l'exercice est clos après les redressements découlant de notre audit et le dépôt des Comptes publics devant l'Assemblée législative.

Même si la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* a été abrogée et réédictée dans la *Loi sur l'administration financière* en décembre 2009, le paragraphe 5(4) de la loi abrogée a été maintenu et autorise le Conseil du Trésor à déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*. Cette délégation demeure en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une nouvelle délégation. Depuis 2006, le Conseil du Trésor a délégué aux ministres le pouvoir de prendre des arrêtés pour les transferts entre des programmes au sein de leur ministère et au président du Conseil du Trésor pour les transferts entre ministères et les affectations de crédits supplémentaires à même la réserve pour éventualités. Les affectations de crédits supplémentaires sont des arrêtés du Conseil du Trésor, suivant lesquels l'affectation de crédits est compensée par la réduction du montant disponible dans le fonds de prévoyance central du gouvernement.

La **figure 13** présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés publiés par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices.

La **figure 14** résume, par mois de publication, les arrêtés du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 mars 2014.

Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans *La Gazette de l'Ontario*, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés diffusés en 2013-2014 devraient être publiés dans *La Gazette de l'Ontario* en décembre 2014. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor publiés en 2013-2014, indiquant les montants autorisés et dépensés, est reproduite à l'annexe 4 du présent rapport.

Figure 13 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, de 2009-2010 à 2013-2014 (en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

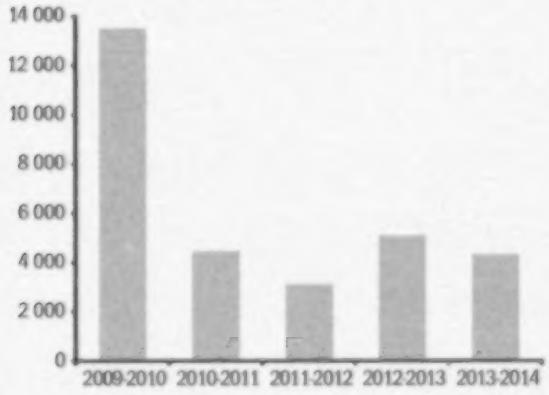


Figure 14 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor par mois en 2013-2014

Source des données : Conseil du Trésor

Mois de publication	Nbre	Autorisé (en millions de dollars)
Avril 2013 – février 2014	46	2 180
Mars 2014	35	1 427
Avril 2014	16	318
Juillet 2014	1	407
Total	**98**	**4 332**

Transferts autorisés par la Commission de régie interne

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que la vérificatrice générale en fasse mention dans son rapport annuel.

La **figure 15** montre les transferts effectués dans le crédit 201 du Budget des dépenses 2013-2014.

Créances irrécouvrables

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances, autoriser par décret la radiation des comptes de tout montant dû à la Couronne qui fait l'objet d'un règlement ou qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être signalés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2013-2014, le montant total de 390,1 millions de dollars dû à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radié (comparativement à 395,8 millions en 2012-2013). Les sommes suivantes ont été radiées en 2013-2014 :

- 146,7 millions de dollars irrécouvrables (92,1 millions de dollars en 2012-2013) au titre de la taxe de vente au détail;
- 104,3 millions de dollars irrécouvrables (60,4 millions de dollars en 2012-2013) au titre de l'impôt sur les sociétés;

Figure 15 : Transferts autorisés concernant le Bureau de l'Assemblée législative, 2013-2014 (en dollars)

Source des données : Bureau de régie interne

Du :		
Poste 6	Sergent d'armes et locaux de l'enceinte parlementaire	(18 500)
Au :		
Poste 3	Services parlementaires	18 500

- 68,0 millions de dollars irrécouvrables (86,5 millions de dollars en 2012-2013) au titre de débiteurs dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants;
- 15,8 millions de dollars irrécouvrables (15,1 millions de dollars en 2012-2013) au titre de l'impôt- santé des employeurs;
- 8,6 millions de dollars irrécouvrables (48,0 millions de dollars en 2012-2013) au titre de débiteurs dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées;
- 6,6 millions de dollars irrécouvrables (7,7 millions de dollars en 2012-2013) au titre de débiteurs reliés à la faillite de deux maisons de soins infirmiers;
- 40,1 millions de dollars irrécouvrables (86,0 millions de dollars en 2012-2013) au titre d'autres débiteurs fiscaux et non fiscaux.

Le volume 2 des Comptes publics de 2013-2014 résume les radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables appliquées dans la préparation des états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. La majeure partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés du gouvernement. La radiation des comptes devrait quand même être approuvée par décret.

Chapitre 3

Rapports sur les audits de l'optimisation des ressources

Nos audits de l'optimisation des ressources (AOR) ont pour but d'examiner la qualité de la gestion des programmes et des activités des ministères du gouvernement, des organismes du secteur parapublic, des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par la Couronne. Ces audits sont menés en vertu du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes ont été engagées sans égard adéquat à l'économie et à l'efficience, ou des cas où des procédures appropriées pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et faire rapport à ce sujet n'ont pas été établies. S'il y a lieu, les audits englobent également les questions de conformité. Essentiellement, les AOR se penchent sur les activités sous-jacentes du programme ministériel ou de l'organisme audité afin d'en évaluer la rentabilité ainsi que le niveau de service au public. Le présent chapitre contient les conclusions, les observations et les recommandations des AOR menés au cours du dernier exercice.

Les activités et les programmes ministériels et les organismes du secteur parapublic audités cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de plusieurs critères, comme l'impact financier du programme ou de l'organisme, son importance perçue pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité et de sécurité publiques, et les résultats des audits antérieurs et des activités de suivi connexes.

Nous planifions et exécutons les travaux associés à nos AOR et présentons des rapports à ce sujet, conformément aux normes professionnelles applicables aux missions de certification qui ont été établies par les Comptables professionnels agréés du Canada (anciennement l'Institut Canadien des Comptables Agréés), lesquelles englobent les audits de l'optimisation des ressources ainsi que les audits de conformité. Ces travaux comportent la tenue de sondages et d'autres procédés que nous jugeons nécessaires, dont l'obtention de conseils d'experts de l'extérieur, au besoin.

Avant d'entreprendre un audit, notre personnel procède à une recherche approfondie sur le domaine visé et rencontre les représentants de l'entité auditée pour discuter du point central de l'audit, y compris ses objectifs et critères. Au cours de l'audit, notre personnel maintient un dialogue continu avec l'entité auditée pour suivre les progrès et garder les lignes de communication ouvertes. À la fin des travaux sur place, généralement à la fin du printemps de l'année d'audit, nous discutons des questions importantes avec l'entité auditée puis nous rédigeons un rapport provisoire. Les cadres du Bureau rencontrent ensuite la haute direction de l'entité auditée pour discuter du rapport provisoire et des réponses de la direction à nos recommandations. Dans le cas des organismes du secteur parapublic, nous engageons aussi des discussions avec la haute direction du ministère subventionnaire.

Après la rédaction de la version définitive de chaque rapport d'AOR et des réponses correspondantes, les rapports d'AOR sont intégrés sous forme de sections au présent chapitre du rapport annuel.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et ministère du Procureur général

Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Contexte

En vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, la Division des services correctionnels communautaires pour adultes (la Division) du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) supervise et fournit des programmes de réadaptation et de traitement aux contrevenants adultes qui purgent leur peine dans la collectivité, dans le but de les aider à ne pas récidiver et de réduire le risque pour le public.

Au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2014, 37 490 contrevenants nouvellement condamnés purgeaient leurs peines dans la collectivité dans le cadre d'une ordonnance de probation, d'une peine avec sursis, d'une libération conditionnelle ou d'une absence temporaire (voir les descriptions à la **figure 1**). La durée moyenne des peines était de 16 mois pour la probation, de 8 mois pour les condamnations avec sursis, de 7 mois pour les libérations conditionnelles et de 35 jours pour les absences temporaires accordées par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles. Au cours d'une journée, le Ministère a surveillé en moyenne plus de 51 200 contrevenants, dont 47 800 (93 %) étaient visés par des ordonnances de probation; 3 200 (6 %) purgeaient des peines avec sursis et 200 (1 %) bénéficiaient d'une libération conditionnelle ou d'une absence temporaire en vertu d'une permission de plus de 72 heures.

Les dépenses de fonctionnement de la Division s'élevaient à 114 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2014, ce qui comprend 95 millions de dollars (83 %) pour les salaires et avantages sociaux. Le Ministère a versé environ 5 millions de dollars (4 %) à des fournisseurs de services de la collectivité dans le cadre de programmes et services de réadaptation, notamment des programmes de gestion de la colère, de traitement de la toxicomanie, de psychothérapie et des consultations individuelles et en groupe. Au 31 mars 2014, la Division comptait près de 1 200 employés, ce qui comprend 800 agents de probation et de libération conditionnelle répartis dans plus de 100 bureaux de probation et de libération conditionnelle à l'échelle de la province, ainsi

Figure 1 : Types et nombre de peines dans la collectivité pour les contrevenants adultes nouvellement condamnés, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2014

Sources des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Type de peine dans la collectivité	Description	Nombre de contrevenants	% de contrevenants
Ordonnance de probation	En vertu du *Code criminel du Canada*, un contrevenant qui obtient une absolution conditionnelle ou une condamnation avec sursis d'un tribunal fait normalement l'objet d'une ordonnance de probation l'autorisant à demeurer libre dans la collectivité, sous réserve de certaines conditions et d'une surveillance. La durée maximale d'une ordonnance de probation est de trois ans. Les ordonnances de probation comportent des conditions obligatoires, notamment que le contrevenant ne trouble pas la paix publique et agisse correctement, et des conditions facultatives, notamment qu'il se présente à un agent de probation et de libération conditionnelle, qu'il ne consomme pas de drogues ou d'alcool, qu'il n'utilise pas une arme, qu'il exécute des services communautaires, qu'il ne soit pas en présence de certaines personnes ou qu'il participe à des séances de consultations ou de réadaptation.	32 720	87
Peine avec sursis	En vertu du *Code criminel*, une peine avec sursis est une peine d'emprisonnement, sauf que le contrevenant purge sa peine à l'extérieur de la prison et qu'il doit respecter des conditions strictes semblables à celles en prison. Une condamnation est inscrite à l'endroit du contrevenant. Un juge peut seulement imposer une peine avec sursis dans certaines conditions, notamment si la peine est de moins de deux ans d'emprisonnement, si le contrevenant n'a pas été reconnu coupable d'un crime grave et si le juge est convaincu que la mise en liberté du contrevenant ne menacera pas la sécurité de la collectivité. Les peines avec sursis sont soumises à des conditions obligatoires et elles imposent généralement des restrictions strictes, comme la détention à domicile, sauf pour permettre au contrevenant de se rendre au travail, à l'école ou à des cérémonies religieuses ou encore pour des motifs médicaux. D'autres conditions peuvent être semblables à celles d'une ordonnance de probation. Le contrevenant qui reçoit une peine avec sursis doit se présenter à un agent de probation et de libération conditionnelle.	4 340	12
Libération conditionnelle provinciale	En vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* du gouvernement fédéral, la libération conditionnelle est une occasion offerte aux détenus des établissements correctionnels de purger le reste de leurs peines dans la collectivité selon certaines conditions en faisant l'objet d'une surveillance, et ce, après qu'ils ont purgé au moins le tiers de leur peine. La libération conditionnelle d'un établissement correctionnel provincial peut seulement être accordée par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles, qui se prononcera sur la demande d'un détenu après avoir évalué certains facteurs, tels que le crime ayant été commis, le comportement du contrevenant pendant la détention et son plan de libération conditionnelle pour assurer un retour sécuritaire et réussi dans la collectivité, tout particulièrement par rapport au soutien communautaire, aux programmes de réadaptation et à la consultation. La Commission évalue automatiquement les détenus qui purgent des peines d'emprisonnement de 180 jours ou plus en vue de leur libération conditionnelle, à moins que le détenu renonce, par écrit, à son droit à une audience. Les détenus qui ne présentent pas de demande ou qui refusent une libération conditionnelle sont normalement mis en liberté avec conditions après avoir purgé les deux tiers de leur peine.	350	<1
Absence temporaire	En vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, les détenus des établissements correctionnels provinciaux peuvent demander une autorisation d'absence temporaire pendant leur séjour en prison. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles peut accorder des absences sans escorte d'une durée de 72 heures à 60 jours, et ces autorisations peuvent être renouvelées. De plus, le chef d'établissement d'un établissement correctionnel peut accorder des absences avec ou sans escorte de moins de 72 heures. Les contrevenants peuvent obtenir des absences temporaires pour participer à des traitements contre la toxicomanie ou autres programmes, parfaire leurs études, se rendre au travail ou pour des raisons médicales ou humanitaires. Chaque absence temporaire est réglementée par un ensemble de conditions auxquelles le contrevenant doit se conformer. L'établissement correctionnel contrôle toutes les absences temporaires.	80*	<1
Total		**37 490**	**100**

* Ce chiffre représente seulement le nombre d'absences temporaires accordées par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles.

qu'environ 50 agents affectés dans les tribunaux et les établissements correctionnels (voir la **figure 2**).

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles (la Commission) est un tribunal administratif quasi judiciaire indépendant qui tire ses pouvoirs de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (Canada) et de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* (Ontario). L'Ontario et le Québec sont les deux seules provinces à avoir leur propre commission des libérations conditionnelles; les autres provinces ayant des arrangements avec la Commission des libérations conditionnelles du Canada. En 2013-2014, la Commission a tenu des audiences de libération conditionnelle pour plus de 1 000 détenus admissibles, dont 35 % ont obtenu une décision favorable, et les audiences relatives à près de 150 demandes d'absence temporaire, dont 55 % ont été accordées.

Au 1er avril 2013, la Commission, ainsi que quatre autres tribunaux décisionnels de l'Ontario relevant du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et du ministère des Services gouvernementaux, ont été regroupés sous une nouvelle organisation appelée Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario (les Tribunaux SAPNO) relevant du ministère du Procureur général. Les dépenses de fonctionnement de la Commission au sein du regroupement des Tribunaux SAPNO se sont chiffrées à environ 2,4 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2014, notamment de 4 commissaires à temps plein et 27 commissaires à temps partiel.

Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si la Division des services correctionnels communautaires pour adultes du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) et/ou la Commission ontarienne des libérations conditionnelles (la Commission) avaient en place des procédures et des systèmes efficaces pour :

- atténuer le risque associé aux contrevenants purgeant leurs peines dans la collectivité au moyen d'une surveillance efficace;
- offrir aux contrevenants un soutien à la réadaptation adéquat pour répondre à leurs besoins;
- assurer une utilisation efficiente des ressources, mesurer l'efficacité des programmes en ce qui a trait à la sécurité publique et à la réadaptation des contrevenants, et produire des rapports connexes.

Les cadres supérieurs du Ministère et de la Commission ont souscrit à l'objectif et aux critères de l'audit.

Nous avons interrogé des cadres supérieurs et des agents de probation et de libération conditionnelle à l'administration centrale du Ministère, dans un bureau régional et dans cinq bureaux de probation et de libération conditionnelle de chacune des régions; et nous avons examiné les systèmes, les procédures, les dossiers de cas des contrevenants et les contrats avec les organismes de services communautaires. Nous avons visité l'administration centrale de la Commission et deux de ses trois bureaux régionaux, nous avons examiné les cas de libérations conditionnelles et d'absences temporaires et nous avons interrogé les commissaires et le personnel des services correctionnels communautaires et des établissements correctionnels. Nous avons également observé des audiences relatives à des demandes de libération conditionnelle et d'absence temporaire dans les établissements correctionnels et nous avons rencontré la haute direction de Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario. Notre examen a porté principalement sur les dossiers de cas des deux derniers exercices. Nous avons également étudié l'état d'avancement et la pertinence des recommandations formulées en 2002, lors du dernier audit que nous avons effectué à l'égard de l'ancien Programme de services communautaires et de l'ancienne Commission ontarienne des

Figure 2 : Principaux joueurs au chapitre des peines dans la collectivité et de la libération conditionnelle, 2014

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et Commission ontarienne des libérations conditionnelles

libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées, relevant tous deux de l'ancien ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique. Par ailleurs, nous avons mis l'accent sur l'état de certaines questions ayant été relevées en 2008 concernant les Services en établissement pour adultes du Ministère, ce qui comprend le programme de surveillance électronique, les programmes de réadaptation et les détenus souffrant de santé mentale dans les établissements correctionnels.

Aux fins de la planification du présent audit, nous avons étudié différents rapports d'audit interne du Ministère concernant la Division des services correctionnels communautaires pour adultes et la Commission, et nous les avons pris en considération dans la portée de notre audit.

Nous avons interrogé des représentants d'organismes clés recevant du financement provincial afin de connaître leurs perspectives sur la réadaptation des contrevenants dans la collectivité. Nous avons mené de la recherche sur les services correctionnels communautaires et les programmes de libération conditionnelle dans d'autres provinces et au niveau fédéral et nous avons rencontré leurs représentants. Nous avons aussi retenu les services d'un expert indépendant en matière de prestation des programmes de services communautaires correctionnels et nous avons communiqué avec des représentants de Statistique Canada.

Notre audit n'a pas porté sur les absences temporaires de moins de 72 heures. En vertu du Règlement d'application de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, cette responsabilité incombe aux établissements correctionnels; la Commission approuve les absences temporaires de 72 heures et plus.

Résumé

Il y a toujours lieu d'améliorer grandement les activités de surveillance du Ministère et ses programmes de réadaptation pour les contrevenants purgeant leurs peines dans la collectivité, afin de réduire le risque pour le public et le taux de récidive. Nous avons constaté que le Ministère a mis en oeuvre des initiatives d'assurance de la qualité au cours des trois dernières années, mais comme ces mesures en sont à des étapes variées de la mise en oeuvre, leur incidence ne se fait pas entièrement sentir.

Bien que les programmes du Ministère visent à réduire le taux de récidive chez les adultes purgeant leurs peines dans la collectivité, la moyenne générale du taux de récidive chez les contrevenants sous surveillance dans la collectivité – ceux qui purgent des peines avec sursis ou qui sont en probation – a légèrement augmenté, passant de 21,2 % en 2001-2002 à 23,6 % en 2010-2011. De plus, le taux de récidive est beaucoup plus élevé que la moyenne générale de 23,6 % chez les contrevenants à risque élevé et à risque très élevé, soit de 42,7 % et 60,3 % respectivement, et le taux chez les contrevenants à moyen risque est équivalent à la moyenne. Au total, les contrevenants à risque élevé, à risque très élevé et à risque moyen représentent la majorité des contrevenants nouvellement condamnés faisant l'objet de surveillance en 2013-2014, et le Ministère a remarqué que ces nouveaux cas sont de plus en plus complexes. Le nombre de contrevenants nouvellement condamnés est de 21 000, ou 57 %, ce qui comprend 2 400 contrevenants à risque très élevé.

Par ailleurs, nous avons constaté que le Ministère utilise une définition étroite de la « récidive » qui sous-estime le taux à partir duquel les contrevenants ayant purgé leurs peines dans la collectivité récidivent. L'Ontario considère qu'une personne a récidivé si elle fait de nouveau l'objet d'une surveillance provinciale dans la collectivité ou si elle est incarcérée suite à de nouvelles condamnations dans les deux années suivant la fin de sa peine dans la collectivité. (Par conséquent, le taux de récidive de 23,6 % en 2010-2011 susmentionné comprend les cas de récidive correspondant à cette définition en 2012-2013.) Cette définition ne s'applique pas aux personnes qui ont été condamnées pour une seule infraction ou qui attendent leur procès après avoir

fini de purger leur peine. En raison de la limite de deux ans, les personnes étant condamnées pour des crimes au-delà des deux ans suivant la fin de leur surveillance en collectivité ne sont pas comptées dans ce taux, même si elles ont été accusées pendant la période de deux ans. Le Ministère ne répertorie pas non plus les infractions commises à l'extérieur de l'Ontario. Cependant, le Ministère dispose de données uniformes sur les récidives depuis une décennie selon sa définition de récidive.

Il serait utile de pouvoir comparer les taux de récidive à l'échelle du Canada afin d'évaluer le rendement du Ministère, mais cela est impossible parce que les provinces n'utilisent pas toutes la même définition. La comparaison du rendement serait utile pour déterminer si les frais quotidiens moyens de surveillance et de réadaptation des contrevenants en Ontario, qui sont de 5,81 $, soit le deuxième taux le plus bas parmi les 8 provinces qui comptaient le nombre le plus élevé de contrevenants sous surveillance dans la collectivité, offrent un bon rapport coût-efficacité ou si le fait d'engager si peu de frais entraîne un risque inacceptable de récidive des contrevenants.

Afin de réduire le risque pour le public et les taux de récidive, le Ministère doit, d'une part, assurer un meilleur contrôle du travail de ses agents de probation et de libération conditionnelle pour que les politiques et les procédures soient suivies et, d'autre part, cibler ses ressources de surveillance et ses programmes et services de réadaptation en fonction des contrevenants à risque plus élevé. Il doit notamment accélérer ses efforts de rationalisation des contrats, de révision des politiques et de formation obligatoire du personnel. De plus, il doit démontrer que ses programmes de réadaptation aident vraiment les contrevenants à ne pas récidiver. Nous avons observé ce qui suit :

- Les processus n'étaient pas suffisants pour que les agents de probation et de libération conditionnelle remplissent les évaluations de risque pour les contrevenants dans les six semaines prévues suivant le premier rendez-vous d'admission avec un agent de probation et de libération conditionnelle. Il est très important qu'une évaluation complète des risques soit faite rapidement afin d'établir un plan efficace de gestion du contrevenant, qui définit les exigences de surveillance et les besoins de réadaptation pendant la période de la peine en collectivité. Le Ministère n'avait pas non plus toute l'information pour expliquer pourquoi les évaluations des risques des contrevenants n'ont pas été terminées à temps et n'ont pas été tenues à jour. Malgré certaines améliorations depuis notre audit de 2002, nous avons constaté qu'au cours des cinq dernières années environ, des évaluations des risques n'avaient pas été effectuées pour 10 % des contrevenants et que 18 % des contrevenants n'étaient pas visés par un plan de gestion. Nous avons constaté que, dans les cinq bureaux que nous avons visités, des évaluations des risques n'avaient souvent pas été préparées pour les délinquants sexuels ou condamnés pour violence familiale dans les six semaines requises à compter de la date du premier rendez-vous d'admission, ce qui comprend 80 % des cas de délinquants sexuels de notre échantillonnage à un bureau. Par ailleurs, nous avons constaté que des plans de gestion des contrevenants avaient été préparés sans que des évaluations des risques aient été effectuées au préalable.
- Nous avons remarqué que le taux de récidive moyen allait de 20,3 % dans une région à 29,7 % dans une autre. Des renseignements régionaux seraient utiles pour permettre au Ministère de cibler les régions ayant les taux de récidive les plus élevés. Il serait également utile d'avoir d'autres catégories de renseignements pour cibler davantage les programmes et les services en fonction de groupes particuliers de contrevenants à risque élevé.
- Le Ministère n'avait pas de renseignements fiables et à jour sur les contrevenants qui ont enfreint les conditions de leur mise en liberté, ni de renseignements concernant les

mesures de contrôle prises par les agents de probation et de libération conditionnelle pour tenir compte de ces violations, à moins que les contrevenants aient causé des incidents graves. S'il disposait de ces renseignements, le Ministère pourrait connaître le pourcentage de contrevenants qui ont purgé leur peine avec succès dans la collectivité et déterminer les conditions qui sont enfreintes le plus fréquemment afin d'évaluer ses procédures de surveillance des contrevenants se rapportant à ces conditions. Par ailleurs, les agents de probation et de libération conditionnelle n'ont pas utilisé des mesures efficaces pour imposer des conditions plus strictes aux contrevenants, comme des heures de rentrée et des détentions à domicile.

- Des initiatives d'assurance de la qualité du Ministère sont en cours depuis les trois dernières années, mais il faut plus de travail pour harmoniser les pratiques de gestion des cas aux politiques et procédures. Les examens menés par nous et par les directeurs régionaux, relativement au traitement des dossiers de gestion des cas par les agents de probation et de libération conditionnelle, ont révélé plusieurs manquements aux exigences de surveillance. Les contrevenants à faible risque font souvent l'objet d'une surveillance trop grande et les contrevenants à risque élevé ne sont pas assez surveillés. Nous avons remarqué que, dans certains cas, les récidivistes faisant l'objet de surveillance étaient condamnés pour des crimes plus graves que leurs infractions initiales. Plusieurs agents de probation et de libération conditionnelle n'avaient toujours pas reçu une formation suffisante pour surveiller efficacement les contrevenants à risque élevé ou ceux ayant des problèmes de santé mentale.
- Selon le Ministère, le nombre de contrevenants ayant des problèmes de santé mentale a augmenté de 90 % au cours des 10 dernières années pour passer à 10 000 contrevenants, ce qui représente environ 20 % du nombre de contrevenants surveillés chaque jour. Ce nombre est vraisemblablement sous-estimé, puisque le Ministère n'a pas fourni d'outil validé aux agents de probation et de libération conditionnelle pour évaluer les problèmes de santé mentale chez les contrevenants. Les agents de probation et de libération conditionnelle peuvent inscrire les contrevenants soit à des séances de consultation individuelle ou en groupe avec un psychiatre, soit à des programmes axés sur leurs problèmes de santé mentale. Cependant, le Ministère n'a pas de stratégie provinciale pour traiter de la maladie mentale et des problèmes connexes chez les contrevenants.
- Le Ministère n'assure pas un suivi régulier de la disponibilité ou du temps d'attente pour les programmes et services de réadaptation dans chacun de ses bureaux de probation et de libération conditionnelle. Par ailleurs, aucun plan n'était en place pour offrir des programmes et services de manière uniforme à l'échelle de la province, que ce soit pour les programmes fondamentaux internes ou les programmes communautaires pour lesquels le Ministère paie ou auxquels il renvoie des cas. Environ 40 des 100 bureaux n'offraient pas aux contrevenants des programmes fondamentaux, notamment pour la gestion de la colère et la toxicomanie, et le bureau qui en offrait le plus prodiguait 5 des 14 programmes fondamentaux disponibles. Le Ministère ne savait pas si les programmes externes comblaient les lacunes des programmes fondamentaux que devaient offrir les bureaux de probation et de libération conditionnelle. Par ailleurs, seuls deux programmes fondamentaux du Ministère ont reçu une accréditation de leur unité de recherche sur les programmes internes pour leur efficacité à réduire les taux de récidive.
- Environ 74 % des contrevenants étaient inscrits à un ou des programmes et services en

2012-2013. Cependant, le Système informatique de suivi des contrevenants du Ministère n'enregistrait pas les renseignements relatifs à la participation des contrevenants à tous les programmes et services auxquels les agents de probation et de libération conditionnelle les renvoyaient, tout particulièrement en ce qui a trait aux programmes externes, et n'indiquait pas si les contrevenants y avaient participé jusqu'à la fin. En raison de l'absence de renseignements, il était plus difficile de contrôler si les contrevenants avaient participé aux activités de réadaptation jusqu'à la fin et de déterminer l'efficacité de ces activités, que ce soit dans le cadre des programmes fondamentaux ou des programmes offerts par des fournisseurs externes. Cependant, le Ministère a un mécanisme en place autre que le Système informatique de suivi des contrevenants pour effectuer le suivi manuel des renvois vers des programmes externes.

- Il n'y avait pas de gestion adéquate des contrats avec les fournisseurs de services communautaires pour les programmes de réadaptation permettant d'assurer que le Ministère ne paie pas pour un nombre plus élevé de places que le nombre réel de contrevenants participant aux programmes et aux services. Le coût des programmes, notamment de gestion de la colère et de traitement pour les délinquants sexuels et les toxicomanes, variait considérablement à l'échelle de la province, et les coûts engagés dans certaines zones géographiques étaient de 4 à 12 fois plus élevés que dans d'autres.
- Le Ministère connaissait depuis plus de 10 ans l'existence de certains problèmes de sécurité importants touchant le Système informatique de suivi des contrevenants en ce qui a trait aux mots de passe, au chiffrement des données, à la surveillance des activités des utilisateurs et aux modifications apportées au système. Ces problèmes n'étaient toujours pas réglés au moment de notre audit. Cette situation compromet les renseignements sur les contrevenants et les victimes, qui sont susceptibles d'être modifiés ou divulgués sans autorisation. Nous avons également remarqué que les autorisations de sécurité n'étaient pas exigées pour les personnes ayant accès aux systèmes d'information sur les contrevenants, notamment celles qui étaient habilitées à modifier les dossiers et les systèmes.
- Il n'y avait aucun système en place pour assurer que les projets de technologie de l'information (TI) étaient exécutés conformément aux échéanciers et aux budgets établis, comme le prévoient les politiques provinciales. La supervision de deux projets de TI – d'un coût combiné de plus de 4 millions de dollars – touchant les systèmes d'information sur les contrevenants était faible, de sorte que les dépenses de projet n'étaient pas contrôlées et que les projets auraient dû être terminés depuis longtemps.
- Nous avons constaté un faible taux de demandes d'audiences de libération conditionnelle; le nombre de demandes présentées à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles en 2013-2014 a chuté de moitié par rapport à 2000-2001, lors de notre dernier audit de la Commission. L'octroi de libérations conditionnelles aux détenus à faible risque admissibles serait susceptible d'aider à leur réadaptation, tout en permettant au Ministère de réduire les coûts d'incarcération des détenus et la surpopulation dans les établissements correctionnels. Le faible taux de demandes d'audiences de libération conditionnelle est attribuable à différents facteurs : le processus long et coûteux régissant les demandes par les détenus d'une audience de libération conditionnelle, qui ne vaut pas la peine pour la plupart des détenus étant donné qu'ils reçoivent de courtes peines; le nombre limité de personnes dans les établissements correctionnels pour aider les détenus à se prévaloir du processus de demande de libération

conditionnelle et le fait que la Commission n'ait approuvé en moyenne que 32 % des demandes au cours des 5 dernières années découragent les détenus, ainsi que les conditions strictes qui sont imposées lors de la mise en liberté.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie la vérificatrice générale de son rapport et de ses recommandations réfléchies. Nous sommes déterminés à donner suite à chacune de ces recommandations dans le cadre de nos efforts continus en vue d'assurer la qualité des programmes et services, et d'améliorer les résultats pour les contrevenants faisant l'objet d'une surveillance correctionnelle communautaire.

Les Services communautaires ont dégagé des possibilités d'apporter des améliorations dans certains secteurs essentiels. Les initiatives d'assurance de la qualité adoptées depuis 2011 en sont maintenant à différentes étapes de la mise en oeuvre, et ces recommandations viendront les étayer.

Le rapport de la vérificatrice générale confirme qu'il faut augmenter nos efforts. Nous travaillerons en étroite collaboration avec nos partenaires du secteur de la justice, à savoir les Services technologiques pour la justice, le ministère du Procureur général, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et autres organismes, pour répondre aux besoins et réduire les risques associés aux contrevenants, et pour mieux servir les Ontariens et les Ontariennes.

Constatations détaillées de l'audit

Services correctionnels communautaires pour adultes

Progrès minimes de la réduction des taux de récidive: le taux est élevé chez les contrevenants à risque élevé

Les programmes du Ministère sont axés sur la réinsertion des contrevenants dans la collectivité et la réduction du taux de récidive. Ce taux est fréquemment utilisé pour mesurer le rendement des programmes des ministères de la Justice, notamment des services correctionnels communautaires.

Le Ministère définit le taux de récidive chez les contrevenants ontariens ayant purgé leurs peines dans la collectivité sous la forme du pourcentage de retour à une surveillance provinciale ou à l'emprisonnement suite à de nouvelles condamnations dans une période de deux ans suivant la fin des peines dans la collectivité. Cette définition est étroite et pourrait donner lieu à une sous-estimation du taux auquel les contrevenants ayant purgé leurs peines dans la collectivité récidivent. La définition de l'Ontario s'applique seulement aux personnes ayant été reconnues coupables et condamnées à une peine d'emprisonnement ou à la surveillance dans la collectivité. Elle ne vise pas les personnes qui ont été accusées seulement et qui attendent leur procès après avoir fini de purger leur peine. Selon la limite de deux ans prévue dans la définition du Ministère, toute personne accusée d'un crime au-delà des deux années suivant sa surveillance dans la collectivité est également exclue. Les infractions commises à l'extérieur de l'Ontario ne sont pas répertoriées dans le système.

Le Ministère utilise deux mesures pour assurer le suivi des taux de récidive : la première est la situation du contrevenant (s'il est en probation ou s'il purge une peine avec sursis); la seconde est le niveau de risque de récidive que le Ministère a

attribué au contrevenant. Cependant, le Ministère n'a pas fixé d'objectifs précis en ce qui a trait au taux de récidive global afin de mesurer son rendement.

Le Ministère a commencé à répertorier ses taux de récidive annuels en 2001-2002. Le taux de récidive moyen global pour les contrevenants sous surveillance dans la collectivité a augmenté légèrement (2,4 points de pourcentage), de 21,2 % en 2001-2002 à 23,6 % en 2010-2011. (Ce dernier taux englobe les contrevenants ayant récidivé à compter de 2012-2013, la période de deux ans après avoir fini de purger leur peine dans la collectivité.) Le taux de récidive moyen des contrevenants ayant obtenu une probation a augmenté de 21,2 % à 23,5 % pendant cette même période, et le taux de contrevenants ayant obtenu une peine avec sursis est passé de 21,6 % à 24,6 %.

La hausse du taux de récidive moyen global entre 2002 et 2011 est attribuable essentiellement à l'augmentation du nombre de contrevenants représentant un risque de moyen à très élevé faisant l'objet d'une surveillance dans la collectivité, de 43 % en 2002 à 56 % en 2011. Comme le démontre la **figure 3**, malgré une légère amélioration du taux de récidive à chacun des niveaux de risque pendant la période visée, les taux de récidive demeurent importants pour les contrevenants représentant un risque de moyen à très élevé, soit de 23,6 %, 42,7 % et 60,3 % respectivement. Ces trois catégories correspondent à la majorité des contrevenants nouvellement condamnés faisant l'objet d'une surveillance, soit 57 % ou plus de 21 000 contrevenants nouvellement condamnés au cours de 2013-2014, ce qui comprend 2 400 contrevenants à risque très élevé. La faiblesse de l'amélioration indique que les programmes de réadaptation du Ministère et son approche en vue de modifier les comportements des contrevenants une fois que leur surveillance est terminée doivent être plus efficaces.

Le Ministère n'a ni répertorié ni analysé les taux de récidive selon des critères autres que le type de peine dans la collectivité et le niveau de risque, et ce même si l'information sur les taux selon la région, l'âge, le sexe et les problèmes de santé mentale est disponible dans le Système informatique de suivi des contrevenants. Nous avons noté que le taux de récidive allait de 20,3 % dans une région à 29,7 % dans une autre. Il serait utile pour le Ministère d'avoir de l'information régionale afin de cibler les ressources vers les régions ayant des taux de récidive plus élevés, ainsi que de l'information relative à d'autres catégories de sorte à bien cibler les programmes et services en fonction de groupes de contrevenants particuliers.

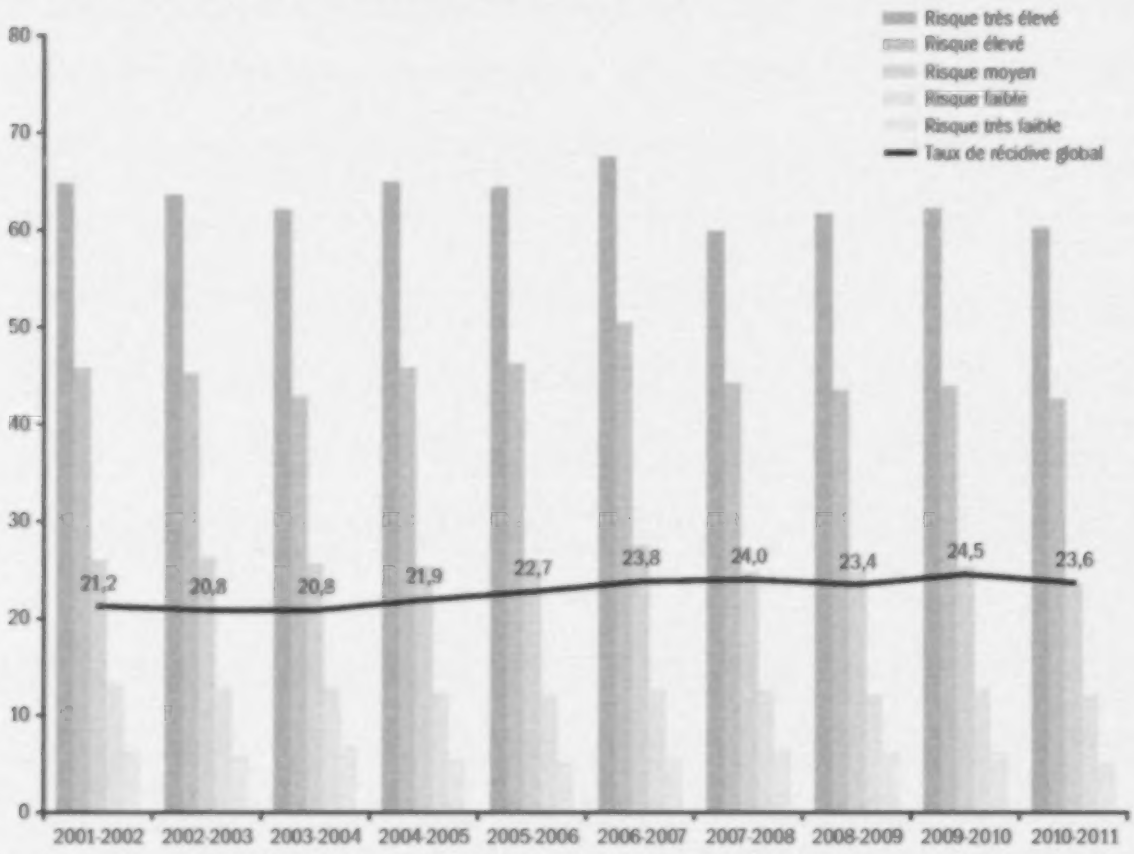
Aucun moyen de comparaison des programmes à l'échelle du Canada

Selon nos estimations, parmi les 8 provinces ayant le nombre le plus élevé de contrevenants sous surveillance dans la collectivité, le coût moyen quotidien par contrevenant variait de 4,54 $ au Nouveau-Brunswick à 12,94 $ au Québec. L'Ontario affiche le deuxième taux le plus bas, soit 5,81 $. Le Ministère ne dispose pas de données pour comparer son rendement aux autres provinces, notamment en ce qui a trait au taux de récidive et à l'achèvement avec succès des peines dans la collectivité. Par conséquent, il lui est impossible de déterminer si le faible coût de fonctionnement indique que les programmes offrent un bon rapport coût-efficacité ou que la province n'affecte pas suffisamment de ressources pour assurer l'efficacité de la surveillance dans la collectivité et des programmes de réadaptation.

Il n'existe pas de définition commune et généralement acceptée au Canada permettant de mesurer le taux de récidive des contrevenants sous surveillance dans la collectivité, et certaines provinces ne répertorient aucunement ces taux. Certaines provinces indiquent le temps pendant lequel les contrevenants font toujours l'objet d'une surveillance, alors que d'autres, comme l'Ontario, ne répertorient que les nouvelles infractions qui surviennent après la période de surveillance et seulement pendant une durée limitée.

Figure 3 : Taux de récidive global chez les contrevenants faisant l'objet d'une surveillance, selon le niveau de risque évalué par le Ministère, pour les exercices se terminant le 31 mars, de 2002 à 2011

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



Les services correctionnels communautaires de la Colombie-Britannique définissent, répertorient et publient le taux de récidive en fonction d'une nouvelle condamnation dans une période de deux ans à compter de la date de commencement de la surveillance active dans la collectivité. Dans leurs rapports publics, ils font état d'une légère diminution – passant de 23,8 % en 2011-2012 à 23,2 % en 2012-2013 – et se fixent comme objectif de réduire progressivement ce taux à 23 % en 2013-2014, à 22,5 % en 2014-2015, et à 22 % en 2015-2016. En Ontario, le taux de récidive n'est publié dans les rapports publics du Ministère que depuis 2008, et ce pour l'exercice 2004-2005, parce qu'il l'a inclus dans son plan stratégique de 2008-2013. Aucun rapport n'a publié ce taux depuis. Par ailleurs, le Ministère ne s'est pas fixé d'objectif de réduction du taux de récidive.

En 2012-2013, le programme des services correctionnels communautaires du Manitoba a publié un taux de récidive inférieur à celui des contrevenants en probation et de ceux purgeant des peines avec sursis en Ontario, soit de 14 % et de 11 % respectivement. Cependant, le Manitoba calcule son taux de récidive différemment de l'Ontario. Au Manitoba, le taux calcule le nombre de personnes ayant récidivé et ayant été condamnées à une peine d'emprisonnement dans une période de deux ans après avoir purgé une peine dans la collectivité, mais ne tient pas compte des personnes ayant reçu une peine de probation ou une peine avec sursis.

En juin 2011, Statistique Canada a lancé un projet d'élaboration d'une définition nationale commune relativement à ce qui constitue de « nouveaux contacts » avec le système de justice pénale, afin d'aider les décideurs et les auteurs des politiques. Statistique Canada définit un contact avec le système judiciaire comme étant une intervention officielle de la police (p. ex. une accusation), des tribunaux (p. ex. une affaire terminée) ou des services correctionnels (p. ex. une nouvelle infraction). Le nouveau contact se définit comme un contact subséquent avec la police, les tribunaux ou les services correctionnels dans une période de quatre ans suivant le contact initial. Statistique Canada était en voie de colliger les données de différentes provinces, notamment de l'Ontario, et prévoit entamer la comparaison des données en mars 2015.

Le Ministère ne répertorie ni ne publie le nombre de contrevenants qui terminent leur période de probation ou leur peine avec sursis sans faire l'objet de nouvelles accusations ou enfreindre les conditions qui leur sont imposées. En revanche, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles contrôle le nombre de détenus en libération conditionnelle qui n'enfreignent pas les conditions et qui terminent avec succès leur libération conditionnelle. Nous avons remarqué que le Service correctionnel du Canada mesure et publie le taux d'achèvement avec succès de la période de surveillance dans la collectivité. En 2012-2013, le Service a fait état d'un taux d'achèvement avec succès de la période de surveillance dans la collectivité de 53 %.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux protéger la collectivité au moyen d'une surveillance efficace et pour réduire le taux de récidive des contrevenants purgeant leurs peines dans la collectivité, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- aiguiller de manière stratégique ses ressources, ses programmes et ses services vers les contrevenants à risque élevé, en se fixant comme but à long terme de réduire leur taux élevé de récidive;
- comparer et analyser les dépenses et les résultats de programme de l'Ontario en matière de surveillance et de réadaptation des contrevenants avec d'autres provinces afin de déterminer si la prestation des programmes offre un bon rapport coût-efficacité;
- collaborer avec ses homologues provinciaux et fédéraux des services correctionnels communautaires afin d'élaborer des mesures communes devant servir à publier les résultats de ses programmes et à fixer des objectifs d'amélioration, notamment des taux de récidive.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Par le biais de son cadre de prestation des services de probation et de libération conditionnelle, créé en 2000, le Ministère cherche à assigner le niveau le plus élevé de ressources aux contrevenants qui sont considérés comme représentant un risque élevé de récidive. Le cadre utilise une approche fondée sur des éléments probants pour tenir compte des facteurs de risque de récidive au moyen d'entrevues et d'interventions ciblées, notamment par l'entremise de programmes de modification de la pensée criminelle, de traitement de la toxicomanie et de la gestion de la colère, en accordant une attention particulière à la violence familiale et à la délinquance sexuelle.

Les risques associés aux contrevenants faisant l'objet d'une surveillance dans la collectivité augmentent sans cesse, et leurs besoins sont de plus en plus complexes. Le Ministère a examiné ses politiques de surveillance des cas à risque plus élevé, notamment les cas de violence familiale et de délinquance sexuelle. La révision des politiques est fondée sur l'examen des pratiques

exemplaires actuelles en matière de gestion des cas complexes. Le Ministère a adopté une nouvelle version de la politique sur la violence familiale en 2012, ainsi qu'une version révisée de la politique sur les délinquants sexuels en mars 2014, qui exigent toutes les deux de nouveaux outils d'évaluation et une formation obligatoire du personnel.

Grâce à un accent accru sur les thèmes fondamentaux de notre mandat, ainsi qu'à une meilleure catégorisation et évaluation des risques, nous obtenons des résultats quantifiables et qualitatifs. Bien que le taux de récidive global ait augmenté légèrement en raison de la plus forte proportion de contrevenants représentant un risque élevé, moyen et faible, des baisses du taux de récidive ont été réalisées dans chacune des catégories de risque, notamment dans la catégorie des contrevenants à risque élevé et très élevé.

Nous poursuivons les initiatives conjointes en cours avec la police et les procureurs de la Couronne relativement aux cas représentant le plus de risques afin d'assurer la sécurité des victimes et de la collectivité. De plus, nous avons lancé une nouvelle initiative visant à établir le niveau de surveillance adéquat pour les contrevenants à faible risque.

Le Ministère poursuivra sa collaboration avec les autres provinces dans le but d'élaborer une définition opérationnelle uniforme pour mesurer la récidive, et de partager les programmes ayant démontré leur efficacité à réduire les taux de récidive. Nous sommes conscients des nombreux défis associés à la diversité de notre population de clients ainsi qu'aux niveaux de soutien en matière de technologie et de recherche à l'échelle du pays. Par conséquent, nous entamerons un dialogue avec les provinces partenaires afin d'évaluer les coûts de prestation de nos programmes.

Le Ministère produira un rapport public sur les taux de récidive pour les Services communautaires en 2015.

L'évaluation des risques associés aux contrevenants et les plans de gestion ne sont pas uniformes

En vertu de la politique ministérielle, les agents de probation et de libération conditionnelle doivent effectuer des évaluations des risques et des besoins dans une période de six semaines suivant le premier rendez-vous d'admission d'un nouveau contrevenant, au moyen de l'Inventaire du niveau de service-Révision Ontario (INS-RO). Les contrevenants sont interrogés et leurs dossiers de cas sont étudiés afin d'évaluer les huit facteurs suivants : antécédents criminels, emploi et scolarité, situation familiale et conjugale, loisirs et intérêts, fréquentations, attitude et orientation criminelles, toxicomanie et comportements antisociaux. La note agrégée permet d'établir la catégorie de risque de récidive attribuable au contrevenant selon un barème de cinq niveaux allant de très faible à très élevé. L'agent de probation et de libération conditionnelle se fonde ensuite sur l'évaluation du risque au moyen de l'INS-RO pour préparer un plan de gestion du contrevenant qui définit les exigences de surveillance de même que les programmes et services de réadaptation dont le contrevenant a besoin. La politique ministérielle prévoit que l'évaluation doit être mise à jour annuellement ou lorsque des changements dans la situation du contrevenant sont susceptibles de modifier le risque qu'il pose.

Au moment de notre audit, nous avons constaté que pour environ 15 000 (10 %) des 157 000 contrevenants admis entre le 1er avril 2009 et le 31 janvier 2014 faisant l'objet d'une surveillance dans la collectivité pour une période de plus de 90 jours, aucune évaluation INS-RO n'avait été effectuée au 31 mars 2014. Environ 2 380 de ces 15 000 contrevenants ont été admis pendant les 10 premiers mois de 2013-2014 et n'avaient pas été évalués au 31 mars 2014. Suite à notre travail sur le terrain, le Ministère a fait savoir qu'au 30 juin 2014, environ 1 980 (4 %) des évaluations INS-RO pour plus de 47 300 contrevenants faisant l'objet d'une

surveillance à ce moment étaient toujours en retard, et qu'environ 21 % des évaluations INS-RO devant être mises à jour étaient en retard.

Le Ministère nous a dit que l'absence d'évaluations INS-RO pouvait être attribuable à des raisons légitimes, notamment lorsqu'un contrevenant fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un mandat d'arrestation ou qu'il a été détenu ou hospitalisé. Cependant, le Ministère ne pourrait pas repérer ses exceptions sans procéder à un examen de tous les dossiers de cas des contrevenants.

Nous avons visité cinq bureaux et examiné un échantillonnage de cas que le Ministère avait déjà relevés comme étant en retard. Le nombre de cas pour lesquels aucune raison valide n'était fournie variait de 8 % dans un bureau à 60 % dans un autre. Pour les cas de notre échantillonnage ayant été évalués depuis au moyen de l'INS-RO, il avait fallu aux agents de probation et de libération conditionnelle entre 9 et 35 semaines, au lieu des 6 semaines prescrites, pour terminer l'évaluation, et les dossiers de cas ne contenaient aucune explication pour le retard.

Nous avons également constaté qu'entre le 1er avril 2009 et le 31 janvier 2014, aucun plan de gestion n'avait été préparé pour environ 29 000 (18 %) des 157 000 contrevenants admis devant purger une peine dans la collectivité de plus de 90 jours. Le Ministère n'avait pas de mécanisme régulier pour la préparation de plans de gestion du contrevenant dans des délais opportuns. L'évaluation INS-RO devrait être effectuée avant que les agents de probation et de libération conditionnelle n'établissent les plans de gestion des contrevenants. Nous avons examiné un échantillonnage de cas ayant été relevés par le Ministère pour lesquels des évaluations INS-RO n'avaient pas été effectuées, et nous avons été étonnés de constater que des plans de gestion avaient été préparés dans certains de ces cas. Nous nous sommes demandé dans quelle mesure ces plans pouvaient être complets et utiles si aucune évaluation du risque n'avait été effectuée au préalable. Le Ministère nous a expliqué qu'il est possible que certains agents de probation et de libération conditionnelle aient entamé la préparation des plans de gestion plus tôt en consignant les conditions de surveillance imposées par le tribunal et en prévoyant d'ajouter les besoins de réadaptation plus tard, une fois que l'évaluation du risque aurait été effectuée.

Les politiques internes en matière de violence familiale et de délinquance sexuelle, qui ont été mises à jour en octobre 2012 et en mars 2014 respectivement, exigent que les agents de probation et de libération conditionnelle préparent des évaluations spécialisées des risques en plus des évaluations INS-RO avant d'élaborer des plans de gestion, et les encouragent à le faire. Cependant, les rapports mensuels du Ministère sur la gestion ne contiennent pas d'information sur le contrôle de l'achèvement de ces évaluations. Nos essais ont révélé que les agents de probation et de libération conditionnelle ne se conformaient pas à cette exigence pour ces contrevenants. À titre d'exemple, dans les 5 bureaux que nous avons visités, nous avons constaté que le pourcentage de cas de violence familiale de notre échantillonnage pour lesquels des évaluations spécialisées avaient été effectuées variait entre 17 % et 60 %. De plus, le pourcentage de cas pour lesquels aucune évaluation n'avait été effectuée au moyen de l'INS-RO dans une période de 6 semaines suivant l'admission variait entre 33 % et 67 %. Il a fallu entre 9 et 18 semaines pour terminer ces évaluations. Deux bureaux n'avaient effectué aucune évaluation spécialisée des risques associés aux délinquants sexuels, alors qu'un autre bureau avait effectué une évaluation pour l'ensemble des délinquants sexuels. Par ailleurs, le pourcentage des évaluations effectuées au moyen de l'INS-RO pour les délinquants sexuels n'ayant pas été réalisées dans une période de 6 semaines variait entre 14 % et 80 %, et il avait fallu à certains entre 12 et 30 semaines pour les terminer.

RECOMMANDATION 2

Afin d'évaluer en temps opportun les risques pour le public associés aux contrevenants qui font l'objet d'une surveillance dans la collectivité, et pour établir des programmes et des services de surveillance et de réadaptation répondant aux besoins, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit renforcer ses systèmes et procédures, et ce, pour permettre aux gestionnaires de vérifier systématiquement si les agents de probation et de libération conditionnelle ont préparé et mis à jour : les évaluations des risques et des besoins; les plans de gestion pour les contrevenants, notamment ceux qui représentent un risque élevé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les initiatives d'assurance de la qualité en cours accordent une très grande importante à l'amélioration de la surveillance des cas. Une version révisée de la politique sur l'examen de la gestion des cas et du guide de pointage est entrée en vigueur en décembre 2013 pour assurer une plus grande cohérence à l'échelle de la province et appuyer la rétroaction opportune aux agents concernant la gestion des cas. Le Ministère poursuivra ses efforts en vue de contrôler les délais et la qualité des évaluations des risques. En outre, il s'affairera à améliorer la supervision au moyen du processus d'examen de la gestion des cas ainsi que les modifications aux rapports statistiques mensuels pour avoir des évaluations effectuées au moyen de l'INS-RO et des plans de gestion plus à jour, tout particulièrement pour les contrevenants à risque élevé.

Pour bien établir la catégorie des contrevenants faisant l'objet d'une surveillance, le Ministère utilise l'Inventaire du niveau de service-Révision Ontario (INS-RO). Cet outil validé d'évaluation des risques s'est révélé un indicateur précis des risques de récidive. Les Services correctionnels communautaires ont accès à une nouvelle application de l'INS-RO, qui permet aux agents de probation et de libération conditionnelle de déterminer quels clients ont besoin d'une évaluation initiale ou d'une nouvelle évaluation. Elle devrait être pleinement mise en oeuvre d'ici décembre 2014. Elle permettra également aux directeurs régionaux d'approuver les évaluations avant l'étape finale, s'il y a lieu. Comme mentionné dans le rapport, le Ministère a récemment apporté des modifications importantes en vue d'assurer que des évaluations des risques sont préparées.

Faible surveillance du respect des conditions par les contrevenants

Les agents de probation et de libération conditionnelle travaillent généralement au bureau et effectuent des heures normales de travail (9 h à 17 h, du lundi au vendredi). Les tâches principales des agents de probation et de libération conditionnelle à l'égard de la surveillance des contrevenants consistent : à rencontrer les contrevenants, la plupart du temps en personne dans un bureau; à parler aux personnes-ressources administratives, professionnelles et personnelles ou familiales qui peuvent valider les renseignements fournis par le contrevenant; à compléter l'information obtenue.

Lorsqu'un contrevenant a enfreint une condition de sa surveillance dans la collectivité, l'agent de probation et de libération conditionnelle peut : décider qu'une mesure s'impose ou, selon la gravité de l'infraction, émettre un avertissement de vive voix ou par écrit; rehausser la surveillance ou demander à la cour ou à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles de modifier les conditions de la surveillance dans la collectivité; déposer une accusation. Si le contrevenant est introuvable, un mandat d'arrestation peut être lancé.

Le Ministère ne dispose pas de renseignements fiables et opportuns sur les contrevenants qui ont enfreint les conditions, ni sur les mesures prises par les agents de probation et de libération conditionnelle. Ces renseignements lui permettraient de

connaître le pourcentage de contrevenants qui ont purgé toute leur peine dans la collectivité avec succès – c'est-à-dire sans enfreindre les conditions – et les conditions qui sont fréquemment violées, en vue d'évaluer ses procédures de supervision des contrevenants visés par ces conditions. Le Système informatique de suivi des contrevenants ne fournit pas de statistiques sur le nombre et les types de conditions ayant été respectées ou violées. Le Ministère était seulement en mesure de déterminer qu'environ 3 370 accusations avaient été déposées dans le cadre de l'exécution de 46 600 ordonnances de probation, et qu'environ 350 allégations d'infractions avaient été portées relativement à 3 340 peines avec sursis en 2012. Cependant, le Ministère nous a informés que ces deux chiffres n'étaient pas assez fiables pour la prise de décisions de gestion puisqu'ils provenaient du Système informatique de suivi des contrevenants et que les agents n'utilisent pas ce système de manière uniforme pour assurer le suivi de l'exécution.

Nous avons échantillonné des cas de violence familiale et de délinquance sexuelle et constaté que, de manière générale, les contrevenants se présentaient comme prévu à leurs agents de probation et de libération conditionnelle. Cependant, nous avons relevé deux exceptions où la politique ministérielle exigeant que les délinquants sexuels se présentent deux fois par mois n'a pas été respectée. À un bureau que nous avons visité, nous avons relevé deux cas où des contrevenants s'étaient présentés une seule fois au cours du mois d'octobre 2013. Rien dans les dossiers n'expliquait ce manquement à la politique ou n'indiquait qu'une mesure d'exécution avait été prise.

Dans le cas de condamnations à l'emprisonnement avec sursis, les cours imposent habituellement des heures de rentrée et la détention à domicile. Cependant, dans les cas échantillonnés, les agents de probation et de libération conditionnelle ne s'étaient pas assuré de manière adéquate que les conditions avaient été respectées.

Un recours accru au Programme de surveillance électronique, qui prévoit le port d'un bracelet de cheville par les contrevenants, permettrait aux agents de s'assurer que les conditions relatives aux heures de rentrée et à la détention à domicile sont respectées. Cependant, seule une cour peut imposer le recours au Programme de surveillance électronique, et pour une durée très limitée. À titre d'exemple, en 2012-2013, environ 95 % des 4 650 contrevenants purgeant des peines avec sursis dans la collectivité se sont vus imposer des heures de rentrée ou une détention à domicile par une cour à titre de condition. Cependant, seulement environ 320 (7 %) de ces contrevenants ont fait l'objet d'une surveillance électronique.

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles a imposé de plus fréquents recours au Programme de surveillance électronique : en 2012-2013, 85 % des contrevenants ayant obtenu une libération conditionnelle prévoyant des heures de rentrée ou une détention à domicile ont également été soumis au Programme de surveillance électronique.

Sans le recours au Programme de surveillance électronique, les agents de probation et de libération conditionnelle doivent contrôler les détentions à domicile ou les heures de rentrée en appelant les contrevenants ou en visitant leur domicile, normalement après les heures. Nous avons constaté que les agents de probation et de libération conditionnelle ne le font pas de manière générale et se fient plutôt à la police locale pour signaler les violations de la détention à domicile ou des heures de rentrée.

Le guide ministériel sur la probation et la libération conditionnelle estime que les visites dans la collectivité constituent une méthode valable pour permettre aux agents de probation et de libération conditionnelle de vérifier l'information fournie par les contrevenants, et d'accroître la qualité de l'évaluation et de la surveillance des contrevenants. Nous avons remarqué que le Ministère ne fait aucun suivi officiel des visites des agents de probation et de libération conditionnelle dans la collectivité. Aucun des cinq bureaux de probation et de libération conditionnelle que nous avons visités n'a pu fournir de données relatives aux visites dans la

collectivité, mais quatre d'entre eux ont pu fournir le nombre de visites à domicile (un type de visite dans la collectivité) effectuées au cours des trois dernières années. Dans ces quatre bureaux, nous avons été en mesure de déterminer que des visites à domicile étaient effectuées seulement 7 fois par mois en moyenne pour leurs 3 800 contrevenants sous surveillance.

Les agents de probation fédéraux, ainsi que ceux de la Nouvelle-Écosse, recourent à des analyses d'urine pour vérifier que les contrevenants ne consomment pas de drogues ou d'alcool conformément aux conditions imposées. De telles analyses ne sont pas exigées en Ontario, et ce, même si le Ministère serait habilité à le faire en vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*. Le règlement d'application de cette loi n'a cependant pas encore été établi.

Les examens de la gestion des cas ont révélé certaines lacunes au chapitre de la surveillance des contrevenants

Les examens annuels et périodiques de la gestion des cas effectués par le Ministère ont fait ressortir des situations où les agents de probation et de libération conditionnelle ne s'étaient pas conformés aux politiques, et, dans certains de ces cas, les contrevenants ont commis des crimes graves. Ces lacunes étaient liées à une surveillance déficiente des délinquants sexuels, à une trop grande surveillance des contrevenants à faible risque et à une trop faible surveillance des contrevenants à risque élevé. Elles étaient aussi imputables au fait de permettre aux contrevenants de se présenter moins souvent que l'exigeaient les évaluations des risques, de ne pas fixer assez rapidement ou de ne pas fixer du tout des rendez-vous pour des services de consultation, de ne pas prendre de mesures dans une période de cinq jours à l'égard des contrevenants ayant omis de se présenter, et de ne pas mettre à jour les plans de gestion des contrevenants lorsque cela était nécessaire. À notre avis, ces lacunes ne sont pas relevées assez rapidement et ne sont pas résolues en raison de l'absence de rapports continus sur les activités des agents de probation et de libération conditionnelle, qui permettraient aux directeurs régionaux de savoir quand les exigences de surveillance ne sont pas appliquées comme il se doit par les agents de probation et de libération conditionnelle.

Tous les ans, les directeurs régionaux du Ministère, assurant chacun la supervision de 19 agents de probation et de libération conditionnelle en moyenne, choisissent parmi les cas confiés à chacun des agents au moins 5 dossiers de contrevenants représentatifs, afin de déterminer si les agents respectent les politiques et les normes ministérielles en matière de gestion des cas et de rapports. Notre examen a porté sur quatre bureaux de taille moyenne à grande dans chacune des quatre régions. Nous avons constaté qu'en 2012-2013 un seul bureau s'était conformé au nombre minimal de cinq dossiers de cas par agent. Dans les autres bureaux, le pourcentage d'agents qui ont vu au moins cinq de leurs dossiers de cas examinés par les directeurs régionaux variait de 31 % à 62 %.

Dans le cadre du processus d'examen de la gestion des cas, les gestionnaires peuvent également étudier des dossiers de cas lorsque les agents de probation et de libération conditionnelle produisent des rapports d'incidents graves suite au dépôt de nouvelles accusations à l'égard de contrevenants faisant l'objet d'une surveillance. Au total, les directeurs régionaux ont examiné environ 3 600 dossiers de cas en 2012-2013, dont environ 50 % faisaient suite au signalement d'incidents graves. Au terme de notre travail sur le terrain, le Ministère nous a informés que, dans le cadre des initiatives d'assurance de la qualité de la Division, près de 5 300 examens de la gestion des cas ont été effectués en 2013-2014, ce qui représente une hausse de 46 % par rapport à 2012-2013.

Des résumés des résultats des examens menés par les directeurs régionaux sont préparés tous les ans à l'intention de la haute direction; le résumé le plus récent date du mois d'août 2013. Dans les cas où des déficiences notables ont été relevées, les

agents ont reçu comme ordre de corriger le tir ou ont fait l'objet de mesures disciplinaires. De plus, les directeurs régionaux ont dit qu'il faudrait offrir une plus grande formation aux agents et examiner certaines politiques.

Nous avons constaté que, dans la plupart des cas échantillonnés, lorsque des incidents graves ont été signalés, les agents de probation et de libération conditionnelle ne s'étaient pas conformés aux politiques ou aux pratiques exemplaires – ils n'avaient pas, par exemple, agi assez rapidement suite à l'infraction d'une condition par le contrevenant – et n'avaient pas été bien supervisés par la direction. Nous avons relevé de nombreux exemples, entre 2011 et 2013, où les contrevenants auraient commis, selon les allégations, des crimes plus graves que leurs infractions initiales, pendant la période de surveillance inadéquate. Les nouvelles infractions incluaient un meurtre, des voies de fait et des vols à main armée.

À notre avis, des évaluations périodiques indépendantes, ce qui constitue une pratique commune en matière d'assurance qualité, devraient étayer le processus d'examen de la gestion des cas. Comme les directeurs régionaux évaluent leur propre personnel, il existe un risque inhérent de partialité et de volonté de la part des directeurs de présenter des résultats positifs. Les directeurs généraux pourraient, par exemple, effectuer des évaluations périodiques indépendantes de l'examen de la gestion des cas dans les autres bureaux.

Les agents de probation et de libération conditionnelle surveillent les cas à haut risque avant d'avoir une formation complète

Il est crucial d'offrir de la formation aux agents de probation et de libération conditionnelle pour qu'ils puissent produire des évaluations des risques et des plans de gestion et de réadaptation de qualité pour les contrevenants, et bien assurer leur surveillance. Le maintien de la qualité dans ces domaines réduit les risques pour le public associés aux contrevenants dans la collectivité.

Le Ministère exige des candidats au poste d'agent de probation et de libération conditionnelle qu'ils aient un baccalauréat d'une université reconnue. Les évaluations des candidats sont fondées sur des critères, tels que l'habileté à effectuer des évaluations et à conseiller les clients, l'habileté à rédiger et à communiquer de vive voix, l'habileté à travailler de manière autonome et à exécuter les décisions, et l'habileté à interpréter et à appliquer la loi. En novembre 2013, le Ministère a révisé la description de poste des agents de probation et de libération conditionnelle et a ajouté certaines exigences, notamment des études au niveau de grade de deuxième cycle en travail social, sociologie, psychologie ou criminologie ou une expérience de plus de cinq ans dans le domaine des services sociaux et correctionnels.

Le 1er janvier 2012, 77 agents de probation et de libération conditionnelle ont été embauchés. Ces nouveaux agents doivent suivre une formation de base de 5 semaines au Collège de formation correctionnelle de l'Ontario, à Hamilton. De manière générale, ils suivent la formation à leur propre rythme et peuvent prendre entre un et deux ans pour le faire. Des charges de travail leur sont confiées pendant cette période, et des agents d'expérience agissent comme mentors. Le Ministère a expliqué que des cas leur sont attribués avant qu'ils aient terminé leurs cinq semaines de formation pour leur permettre d'acquérir de l'expérience pratique. Plusieurs agents embauchés au cours des dernières années nous ont dit qu'ils avaient commencé à surveiller des contrevenants sans même avoir reçu de formation formelle; quelques-uns ont rencontré les contrevenants dès leur première journée au travail.

Nous avons remarqué qu'en Colombie-Britannique, les éventuels agents de probation doivent suivre une formation de sept heures, à leurs propres frais, avant de poser leur candidature à un poste. Les droits de scolarité sont remboursés aux candidats retenus après leur période probatoire de six mois. Une autre formation dont la durée varie

entre six mois et un an commence immédiatement après l'embauche.

Le Ministère a resserré certaines des politiques s'appliquant aux contrevenants à risque élevé, notamment ceux reconnus coupables de violence familiale et d'infractions sexuelles nécessitant une surveillance intensive, et à la formation spécialisée obligatoire. On s'attendait à ce que les agents de probation et de libération conditionnelle terminent la formation requise, en cours pendant la période de travail sur le terrain, dans une période de 18 mois. Malgré les récentes améliorations au titre de la formation, nous avons constaté que la moitié des contrevenants de l'échantillon qui avaient été classés comme présentant un risque très élevé de récidive étaient surveillés par des agents n'ayant pas reçu la formation spécialisée requise. Les agents nous ont dit qu'ils n'avaient pas été en mesure de suivre la formation en raison de la lourdeur de leurs charges de travail et des difficultés d'accès aux lieux offrant la formation.

Le Ministère exige également que les agents qui surveillent des contrevenants ayant des profils particuliers à l'égard desquels ils n'ont pas reçu la formation nécessaire consultent d'autres agents qui ont reçu ladite formation et qu'ils le notent dans le Système informatique de suivi des contrevenants. Cependant, l'indication qu'une telle consultation avait eu lieu était présente dans seulement 4 % des cas que nous avons échantillonnés.

Lourdeur de la charge de travail des agents et faiblesse de la supervision par la direction

Nous avons cherché à savoir si les lourdes charges de travail dans certains bureaux de probation et de libération conditionnelle expliquaient pourquoi les agents ne respectaient pas toujours les politiques et procédures en matière de surveillance, et nous en sommes venus à la conclusion que cela était possiblement le cas dans certains bureaux, mais pas dans tous. La principale explication est sans aucun doute qu'en raison de leur caractère inadéquat et inopportun, la supervision exercée par la direction et les rapports sur les activités ne permettent pas aux agents de satisfaire aux exigences en matière de surveillance des contrevenants.

Selon le barème utilisé par le Ministère pour évaluer la charge de travail des agents, une note élevée indique une charge de travail élevé. En décembre 2013, le Ministère a constaté d'importants écarts dans les notes moyennes, variant de 150 points dans un bureau à 42 points dans un autre, la moyenne étant de 85 points. Ces écarts entre les bureaux ont été relevés même après que le Ministère a déplacé 18 postes, à l'automne 2012, des bureaux ayant les charges de travail les moins lourdes vers ceux aux prises avec de fortes pressions, et après qu'il a rajusté les limites entre les bureaux pour équilibrer les charges de travail. Le Ministère nous a déclaré qu'il avait l'intention de poursuivre ses efforts en vue d'égaliser la charge de travail et qu'il avait déplacé 10 autres postes depuis décembre 2013.

Nous en sommes venus à la conclusion que, dans certains bureaux, le retard au chapitre des évaluations INS-RO était attribuable davantage à une supervision déficiente de la direction qu'à une charge de travail élevée, contrairement à ce qu'ont prétendu les directeurs régionaux et les agents lors de nos visites sur le terrain. À titre d'exemple, nous avons comparé et analysé les taux d'achèvement des évaluations INS-RO en fonction des échéances en juin 2014 et les notes relatives aux charges de travail de chacun des bureaux de probation et de libération conditionnelle. Notre analyse a révélé l'absence d'une corrélation entre le taux d'achèvement des évaluations INS-RO et les niveaux des charges de travail dans la plupart des bureaux. À titre d'exemple, le bureau qui accusait un retard d'environ 15 % au chapitre des évaluations INS-RO – 11 points de pourcentage de plus que la moyenne provinciale – avait obtenu une note relative à la charge de travail d'environ 80 points – soit 5 points de moins que la moyenne provinciale. D'autre part, un autre bureau qui n'accusait aucun retard au chapitre des évaluations INS-RO avait obtenu une note de 122 points pour la charge de travail – soit 37 points de plus que la moyenne provinciale.

RECOMMANDATION 3

Pour que les contrevenants qui purgent leurs peines dans la collectivité soient bien surveillés et que les conditions assorties à leur mise en liberté soient contrôlées et appliquées adéquatement, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- évaluer les conditions imposées aux contrevenants et déterminer si les agents de probation et de libération conditionnelle disposent de l'information et des outils de contrôle nécessaires pour assurer le respect des conditions;
- superviser efficacement les activités des agents de probation et de libération conditionnelle, notamment en examinant de manière plus fréquente et opportune leur gestion des cas, en améliorant les rapports permanents sur les activités de gestion des cas et en chargeant des personnes autres que les directeurs régionaux de procéder à des examens périodiques indépendants de la gestion des cas;
- s'assurer que ses agents de probation et de libération conditionnelle ont les connaissances et les compétences requises avant de surveiller les contrevenants à risque élevé;
- dégager des moyens pour mieux répartir la charge de travail entre les bureaux de probation et de libération conditionnelle et rajuster les niveaux de dotation dès que possible.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère effectuera une analyse des documents sur les conditions de surveillance les plus courantes pour que les agents de probation et de libération conditionnelle disposent de systèmes et d'outils de contrôle appropriés afin d'assurer la conformité. De plus, le Ministère poursuivra ses audits d'exécution bisannuels sur un échantillon de cas à risque élevé.

Le personnel ministériel continuera de nouer et de maintenir des relations avec les partenaires du système judiciaire au niveau local de sorte à assurer un contrôle efficace des contrevenants à risque élevé dans leurs collectivités. Ces efforts conjoints viseront à élargir les protocoles officiels avec la police pour la surveillance des contrevenants à risque élevé et les vérifications de domiciles pour que les conditions liées à la détention à domicile et aux heures de rentrée soient respectées. Le Ministère étendra également la formation du personnel qui travaille avec des contrevenants reconnus coupables de violence familiale et les délinquants sexuels.

Comme il a été mentionné précédemment, une version révisée de la politique sur l'examen de la gestion des cas et du guide de pointage a été mise en oeuvre pour assurer une plus grande uniformité à l'échelle de la province. Les gestionnaires continueront d'examiner la gestion des cas de chaque agent au cours de l'année pour satisfaire aux exigences relatives aux examens annuels et en réponse aux signalements de nouvelles accusations graves. En 2013-2014, 5 258 examens de la gestion des cas ont été effectués, ce qui représentait une hausse de 46 % par rapport à l'année précédente. Le Ministère évaluera les exigences en matière de capacité pour les examens devant être effectués par des personnes autres que les directeurs régionaux responsables.

Dans les 2 mois suivant le début de leur emploi, les agents de probation et de libération conditionnelle nouvellement embauchés entament un programme de formation intensif, ce qui comprend une formation en personne de 5 semaines au Collège de formation correctionnelle de l'Ontario, qui fournit également les 11 jours de formation supplémentaire dans leurs régions respectives. Toute cette formation a normalement été suivie dans une période d'un an. La formation comporte une combinaison de périodes de travail sur le terrain et d'orientations, de la formation régionale, de l'apprentissage électronique et des modules d'apprentissage

autonome. De plus, dans la foulée de discussions syndicales-patronales, le Ministère a récemment adopté une liste de vérification complète de l'intégration et élaboré un programme de mentorat par les pairs pour appuyer le nouveau personnel.

Le Ministère étend son projet pilote sur l'initiative de formation stratégique en matière de surveillance dans la collectivité en partenariat avec Sécurité publique Canada. Ce modèle fondé sur la preuve permet aux agents d'acquérir des compétences plus poussées pour travailler avec des contrevenants représentant des risques moyens ou élevés, et il a démontré des résultats positifs au titre de la réduction du risque de récidive. Également en réponse aux préoccupations du Ministère à l'égard de sa capacité d'exécuter les programmes, les Services communautaires affectent 14 nouveaux agents de probation et de libération conditionnelle à la prestation des programmes adaptés; ces ressources devraient être en place d'ici la fin de l'année.

L'équité des charges de travail entre les bureaux est une priorité de longue date. En partenariat avec l'agent négociateur, le Ministère a mis au point un outil d'analyse de la charge de travail qui tient compte de la gamme complète des fonctions des agents de probation et de libération conditionnelle et des autres activités connexes, comme la formation. L'outil d'analyse a été pleinement mis en oeuvre en septembre 2012 et a aidé les directeurs et le personnel de première ligne participant à des comités sur les charges de travail à équilibrer celles-ci. Les administrations partenaires à l'échelle du Canada ont reconnu qu'il s'agissait d'un outil novateur. Comme mentionné dans le rapport, entre 2012 et 2014, le Ministère a pris de nouvelles mesures pour égaliser les charges de travail en réaffectant 28 postes des bureaux obtenant une plus basse note au titre de la charge de travail vers ceux aux prises avec des pressions à cet égard.

Les agents ne disposent pas de formation et d'outils pour évaluer les problèmes de santé mentale des contrevenants et leur fournir le soutien connexe

Les dossiers du Ministère indiquent que le taux de récidive moyen pour les contrevenants souffrant de problèmes de santé mentale était de 34,7 % en 2009-2010 (année la plus récente disponible), ce qui est beaucoup plus élevé que la moyenne de 22,9 % pour l'ensemble des autres contrevenants. Cependant, il n'existe aucune stratégie provinciale pour traiter des problèmes de santé mentale et autres problèmes connexes des contrevenants sous surveillance dans la collectivité, et le Ministère ne sait pas si ses programmes et services dans ce domaine sont efficaces. Selon les estimations du Ministère, le nombre de contrevenants ayant des problèmes de santé mentale a connu une hausse de près de 90 % depuis 2003-2004; ce nombre s'établissait à environ 10 000, soit 20 % des contrevenants, en 2012-2013. Cette hausse s'inscrit dans une tendance inverse à la diminution du nombre de contrevenants (5 %) ayant nouvellement reçu une peine à purger dans la collectivité pendant cette même période.

Malgré cette hausse, le Ministère n'a pas d'outil validé qui permettrait aux agents de probation et de libération conditionnelle d'évaluer les contrevenants ayant des problèmes de santé mentale, ce qui signifie que le Ministère n'a probablement pas désigné tous ces contrevenants.

En l'absence d'une stratégie provinciale pour la prestation des services particuliers aux contrevenants ayant des problèmes de santé mentale, les agents de probation et de libération conditionnelle ne reçoivent aucune orientation et ils disposent de ressources limitées pour traiter avec ces contrevenants; ils ne peuvent que les aiguiller vers des programmes de consultation psychiatrique individuelle ou en groupe. Le Ministère fournira aux agents certains renseignements sur la maladie mentale dans le cadre de la formation de base initiale, mais aucune formation régulière ou d'appoint n'est

disponible par la suite. Plusieurs agents se sont dits inquiets face aux difficultés de travailler avec ces contrevenants et estiment avoir besoin d'une formation régulière.

Entre 2010 et 2013, le Collège de formation correctionnelle de l'Ontario administré par le Ministère offrait un cours facultatif d'une journée intitulé [*traduction*] « Comprendre les contrevenants ayant des troubles mentaux » à l'intention du personnel des établissements correctionnels et des services correctionnels communautaires. Étant donné que le cours est seulement offert au personnel des établissements correctionnels depuis 2013, le personnel des services correctionnels communautaires n'y avait plus accès au moment de notre audit. Les dossiers du Collège indiquent que seulement 76 (9 %) des 850 agents de probation et de libération conditionnelle avaient suivi le cours.

En 2008, les cadres supérieurs des services correctionnels de chaque province et du Service correctionnel du Canada ont créé un groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la santé mentale. En 2009, le groupe de travail a publié la Stratégie sur la santé mentale en milieu correctionnel au Canada, qui décrivait les efforts menés en vue d'améliorer le continuum de soins pour les personnes vivant avec des problèmes de santé mentale ou souffrant de maladies mentales au sein du système correctionnel. La stratégie énonce les principes directeurs, les résultats attendus et les priorités stratégiques. Cependant, aucun plan formel n'a été établi pour mettre en oeuvre la stratégie en Ontario.

En 2010, les députés provinciaux siégeant au Comité spécial de la santé mentale et des dépendances ont recommandé des améliorations précises aux services de santé mentale en Ontario et, en ce qui a trait aux services correctionnels, que « Le panier de base de services de santé mentale et de lutte contre les dépendances devrait être offert à la population incarcérée, et les plans de remise en liberté des personnes atteintes d'un trouble de santé mentale ou d'un problème de dépendance devraient inclure les services d'un navigateur du système [un agent de liaison ou un coordonnateur] et les services communautaires appropriés. » Lors de notre travail sur le terrain, le Ministère n'avait pas encore donné suite à cette recommandation. Cependant, le 25 août 2014, le Ministère a embauché une personne qui a été chargée de l'élaboration d'une stratégie relative aux problèmes de santé mentale dans les établissements correctionnels et les services correctionnels communautaires.

Quant au Service correctionnel du Canada, il met en oeuvre (depuis 2005) une stratégie fédérale exhaustive en matière de santé mentale. Celle-ci décrit le processus à suivre au moment de l'admission des contrevenants, durant leur peine ou leur période de surveillance dans la collectivité, et après leur renvoi aux services de santé communautaires appropriés au terme de leur peine ou de la période de surveillance. Ce processus repose sur la prémisse qu'une détection rapide de la maladie mentale accélère l'accès à ces services et aide à la préparation d'une stratégie d'intervention pour le contrevenant pendant qu'il purge sa peine. La détection des troubles mentaux se fait dans une période de 3 à 14 jours suivant l'admission du contrevenant dans un établissement. Le personnel reçoit une formation de deux jours sur la santé mentale, et de nouveaux postes ont été créés pour les travailleurs sociaux et le personnel infirmier cliniciens qui travaillent directement auprès des contrevenants ayant des troubles mentaux dans certains bureaux de libération conditionnelle. Ces spécialistes donnent également de la formation aux employés de première ligne et établissent des partenariats avec les organismes locaux.

En Colombie-Britannique, la direction des services correctionnels du ministère de la Justice collabore avec le ministère de la Santé de la province et les autorités sanitaires provinciales, ce qui comprend la Forensic Psychiatric Services Commission (depuis 2011), dans le but d'établir des partenariats dans le cadre de l'initiative de changement. Comme 56 % des contrevenants admis dans le système correctionnel de la Colombie-Britannique sont diagnostiqués comme souffrant de troubles mentaux,

l'initiative vise, en premier lieu, à créer une réponse coordonnée entre le système des soins de santé et le système correctionnel de sorte à mieux satisfaire aux besoins de ces contrevenants et, en second lieu, à améliorer la continuité des soins pour les clients adultes des services correctionnels aux prises avec des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie.

RECOMMANDATION 4

Pour tenir efficacement compte des risques et des besoins des contrevenants ayant des problèmes de santé mentale, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit établir une stratégie ministérielle : qui comprend de la formation à l'intention des agents de probation et de libération conditionnelle afin qu'ils puissent reconnaître, surveiller et aider ces contrevenants; et qui fournit des ressources et des outils pour soutenir les agents et les contrevenants. Lorsque la stratégie sera mise en oeuvre, le Ministère devra assurer le suivi de ses programmes et services destinés spécifiquement aux contrevenants ayant des problèmes de santé mentale, et en mesurer l'efficacité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Au cours de l'été 2014, le Ministère a créé un poste responsable de l'élaboration d'une stratégie de gestion des contrevenants ayant des problèmes de santé mentale afin de mieux répondre aux besoins de cette population particulière. Le Ministère continuera de rechercher des possibilités de formation locale sur les problèmes de santé mentale et d'élargir la portée de l'initiative de formation [*traduction*] « Comprendre les contrevenants ayant des troubles mentaux » en 2015.

Le Ministère a haussé ses exigences en matière d'éducation pour les nouveaux agents de probation et de libération conditionnelle, ce qui permettra de mieux repérer et surveiller les contrevenants ayant des problèmes de santé mentale. Les politiques seront revues pour faire en sorte que, dans les cas où le problème de santé mentale a pu mener à des actes délictueux, un plan est mis en place pour traiter du problème de santé mentale et déterminer les besoins criminogènes. Nous examinerons également la pertinence de mettre au point et en oeuvre un outil de dépistage des maladies mentales.

La nouvelle application de l'INS-RO en vigueur comporte de nouveaux éléments reliés à la santé mentale qui ne sont ni des facteurs criminogènes, ni nécessairement des facteurs de risque, mais qui exigent une considération spéciale, une plus grande planification de la gestion des cas et une meilleure intervention auprès des contrevenants ayant des troubles mentaux.

Comme il s'agit de nouvelles initiatives, l'Unité de l'efficacité des programmes, de la statistique et de la recherche appliquée (EPSRA) du Ministère sera chargée d'élaborer une stratégie d'évaluation et de la mettre en oeuvre.

Les programmes de réadaptation doivent être plus efficaces et disponibles uniformément à l'échelle de la province

Les programmes ne sont pas disponibles uniformément à l'échelle de la province

Les programmes et services de réadaptation visent à réduire le risque de récidive. Ils portent notamment sur la gestion de la colère, le traitement de la toxicomanie, la consultation des services sociaux locaux et les renvois à ces derniers, tels que les refuges. Cependant, comme le Ministère ne dispose pas d'une liste consolidée des programmes et services de réadaptation offerts dans chacun des bureaux de probation et de libération conditionnelle – ni de leurs délais d'attente respectifs –, la haute direction n'est pas en mesure de cerner les secteurs de la province où les programmes sont insuffisants.

Un tribunal peut exiger qu'un contrevenant participe à un programme de réadaptation pendant sa période de surveillance dans la collectivité. Par

ailleurs, un agent de probation et de libération conditionnelle peut, dans le cadre du processus d'évaluation des risques, déterminer qu'un contrevenant est admissible à des programmes donnés et a besoin d'y participer. Les programmes sont offerts par le Ministère lui-même, par des fournisseurs de services avec qui le Ministère a passé des contrats ou par des organismes communautaires qui ne sont normalement pas financés par le Ministère.

Au cours de l'exercice 2012-2013, environ 39 000 contrevenants – ou 74 % de ceux faisant l'objet d'une surveillance dans la collectivité – étaient inscrits à des programmes de réadaptation. Environ 20 % d'entre eux participaient aux programmes fondamentaux de réadaptation du Ministère (connus sous le nom de programmes fondamentaux) donnés par les agents de probation et de libération conditionnelle ayant reçu la formation relativement à des programmes précis; 17 % participaient à des programmes offerts par des fournisseurs de service ayant passé des contrats avec le Ministère, et 63 % avaient été renvoyés par un agent de probation et de libération conditionnelle à des programmes communautaires bien établis (voir la **figure 4**).

En décembre 2012, le Ministère a fourni de l'information aux directeurs régionaux afin de les inciter à effectuer des analyses visant à déterminer les besoins non comblés en programmes de réadaptation dans leurs secteurs. Au moment de notre audit, seulement 35 des plus de 100 bureaux avaient procédé à une analyse complète de la disponibilité

Figure 4 : Types de programmes de réadaptation offerts aux contrevenants faisant l'objet d'une surveillance dans la collectivité, pour l'exercice terminé le 31 mars 2013

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Types de programmes de réadaptation	Description	Programmes/services offerts	Est. du nbre de contrevenants	Est. du % de contrevenants
Programmes fondamentaux de réadaptation	Élaborés par le Ministère et donnés par des agents de probation et de libération conditionnelle qui ont reçu une formation relativement à des programmes particuliers. Le Ministère défraie tous les coûts.	14 programmes dans les domaines suivants : modification de la pensée criminelle; toxicomanie; gestion de la colère; violence familiale; questions autochtones et récidive de délits sexuels.	7 800	20
Programmes de fournisseurs	Élaborés et livrés par des fournisseurs de services en vertu de 85 contrats passés avec le Ministère. Le Ministère défraie tous les coûts.	Programmes dans les domaines de la gestion de la colère et de la toxicomanie, ou programmes propres à des groupes tels que les délinquants sexuels. Des consultations individuelles ou en groupe peuvent être offertes par un psychiatre, un psychologue ou un travailleur social. Certains programmes concernent expressément les collectivités autochtones.	6 600	17
Programmes communautaires	Élaborés et livrés par des organismes communautaires sans but lucratif; les contrevenants font l'objet de renvois par des agents de probation et de libération conditionnelle. Le Ministère ne paie généralement pas les coûts, qui peuvent être couverts par l'organisme ou le contrevenant.	Les programmes ou services sont semblables à ceux susmentionnés, mais sont en fonction de la disponibilité dans la collectivité. Des renvois peuvent également être faits à l'égard de refuges, de programmes de santé mentale et de services sociaux.	24 600	63
Total			**39 000**	**100**

des programmes. Ces analyses ont été effectuées par tous les bureaux de la région de l'Est, par moins de la moitié des bureaux de la région de l'Ouest, et par aucun des bureaux de la région du Centre. Dans la région du Nord, tous les bureaux ont procédé à des analyses de la disponibilité, mais seulement pour les programmes se rapportant à la violence familiale et à la délinquance sexuelle. Nous avons remarqué que 24 des 35 bureaux ont indiqué que les programmes étaient insuffisants, notamment en ce qui a trait au traitement des délinquants sexuels, à la modification de la pensée criminelle, à la gestion de la colère et aux questions touchant les Autochtones. Des mesures ont été prises pour combler l'insuffisance des programmes dont certains bureaux avaient déjà fait état. Cependant, le Ministère n'a pas effectué une analyse exhaustive de la disponibilité des programmes sur une base régulière en vue de combler toutes les lacunes.

Nous avons également constaté que les analyses n'avaient pas été effectuées par les directeurs régionaux de manière uniforme et que leur qualité était variable. Certains directeurs régionaux ont fait part de mesures ou de plans, qui permettraient de régler seulement quelques lacunes. À titre d'exemple, un bureau a établi que l'accès aux services de santé mentale était limité en raison d'une longue liste d'attente. Or, le bureau n'a pas décrit de plan pour régler les temps d'attente et s'est contenté de déclarer que le financement était insuffisant. Par ailleurs, les renseignements relatifs au manque d'accès aux programmes n'étaient pas saisis de manière régulière entre les programmes et services de réadaptation recommandés dans les évaluations des risques et les plans de gestion des agents de probation et de libération conditionnelle et ceux disponibles au niveau local pour les contrevenants, parce que le module de gestion des cas du Système informatique de suivi des contrevenants ne permet pas d'enregistrer les besoins recommandés des contrevenants et ceux qui sont disponibles. Les analyses n'exigeaient pas non plus que les directeurs régionaux indiquent si les programmes étaient fournis dans le cadre des programmes fondamentaux ou par des fournisseurs externes, et aucune information quantitative, telle que le nombre de renvois et le taux d'achèvement de chaque programme, n'a été utilisée pour les analyses.

En réponse à une recommandation que nous avions faite dans notre *Rapport annuel 2002*, l'ancien ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique a déclaré qu'un effort concerté était en cours pour offrir un meilleur accès aux programmes fondamentaux dans tous les bureaux de probation et de libération conditionnelle. Cependant, lors de notre présent audit, nous avons de nouveau constaté que le pourcentage de bureaux de probation et de libération conditionnelle offrant un ou des programmes fondamentaux variait entre 36 % dans une région et 93 % dans une autre. Nous avons également étudié l'accès aux programmes fondamentaux pendant une période de 15 mois (octobre 2012 à décembre 2013), ce qui correspond à la durée moyenne d'une période de probation, et nous avons constaté qu'environ 40 des 100 bureaux n'offraient pas de programmes fondamentaux aux contrevenants, et qu'aucun bureau n'offrait plus de 5 des 14 programmes fondamentaux.

Les cinq bureaux que nous avons visités ont indiqué que les temps d'attente pour plusieurs programmes populaires, notamment ceux offerts par des fournisseurs externes, étaient très longs, jusqu'à plusieurs mois, mais aucun d'entre eux ne contrôlait officiellement ces temps d'attente.

Le Ministère a besoin de plus d'information sur la participation aux programmes et services de réadaptation et sur leur succès

Le Ministère a un processus d'accréditation interne pour assurer la conformité des programmes fondamentaux de réadaptation aux normes qui permet de réduire le taux de récidive. Le Ministère estime qu'il a engagé 479 000 $ en 2012-2013 pour la prestation des programmes ciblés, qui sont exécutés par des agents de probation et de libération conditionnelle ayant reçu une formation spéciale.

Le Ministère offre maintenant 14 programmes fondamentaux, alors que notre audit de 2002 faisait état de seulement 3 de ces programmes. Cependant, en avril 2014, le Ministère a indiqué que seulement 2 de ses 14 programmes fondamentaux – modification de la pensée criminelle et traitement de la toxicomanie pour les hommes – avaient obtenu une accréditation fondée sur les évaluations de leur capacité de réduire le taux de récidive. Sept autres programmes – gestion de la colère (pour les hommes et les femmes); modification de la pensée criminelle (pour les femmes); gestion intensive de la colère; traitement de la toxicomanie (pour les femmes); traitement intensif de la toxicomanie; et un programme sur les questions propres aux Autochtones – avaient obtenu une accréditation conditionnelle, en attendant l'évaluation de leurs résultats. Les cinq autres programmes – violence familiale (pour les hommes et les femmes); délinquance sexuelle; et deux autres programmes sur les questions propres aux Autochtones – devraient être revus.

Nous avons également remarqué que le Système informatique de suivi des contrevenants assurait le suivi du nombre de contrevenants qui participaient aux programmes fondamentaux, mais non du nombre de contrevenants ayant terminé les programmes. Par conséquent, pour évaluer le succès de ses programmes fondamentaux, le Ministère doit assurer manuellement le suivi des progrès de chaque contrevenant.

En 2012-2013, le Ministère a également engagé environ 5 millions de dollars dans le cadre de 85 contrats passés avec environ 80 fournisseurs, habituellement des organismes sans but lucratif, pour des programmes de réadaptation dans les domaines de la gestion de la colère, de la toxicomanie et de la violence familiale. La majorité des renvois effectués par les agents de probation et de libération conditionnelle visaient des programmes communautaires, sans frais pour le Ministère. Environ 80 % des contrevenants ayant participé à des programmes de réadaptation ont participé à des programmes externes (voir la **figure 4**).

Cependant, même lorsqu'il est prévu qu'un contrevenant participe à un ou des programmes communautaires ou fournis par des organismes, le Système informatique de suivi des contrevenants n'a pas la capacité nécessaire pour permettre aux agents de probation et de libération conditionnelle de suivre la participation des contrevenants ou de savoir s'ils ont terminé leurs programmes avec succès. De plus, le Ministère n'évalue pas la qualité de ces programmes externes pour déterminer s'ils contribuent efficacement à la réinsertion des contrevenants dans la société ou s'ils réduisent le taux de récidive. Cependant, en 2012-2013, le Ministère a commencé à colliger des renseignements de base en demandant à chaque bureau de probation et de libération conditionnelle d'assurer un suivi manuel du nombre de renvois de contrevenants vers des programmes externes et du nombre de contrevenants qui ont terminé ces programmes.

Nous avons remarqué qu'aucun des cinq bureaux visités ne tenait de dossiers ou de statistiques adéquates sur les programmes offerts par des fournisseurs sous contrat ou par des organismes communautaires et qu'aucun ne disposait de renseignements sur la participation des contrevenants à ces programmes. On nous a également dit que les totaux correspondant aux renvois et aux taux d'achèvement étaient vraisemblablement inexacts en raison du manque d'uniformité dans la manière dont les données étaient recueillies auprès des parties externes. Par ailleurs, comme le suivi manuel de cette information élémentaire ne permet ni d'évaluer, ni de mesurer l'incidence d'un programme sur le contrevenant qui termine un programme avec succès, aucun bureau n'était en mesure de fournir de l'information sur l'efficacité de ces programmes à réduire le taux de récidive. Il est nécessaire d'améliorer l'efficacité des programmes de réadaptation à réduire le taux de récidive, comme en témoignent les tendances illustrées à la **figure 3**.

Nous avons rencontré deux grands fournisseurs de services afin de connaître leur point de vue sur la prestation des programmes et leur relation avec le Ministère. De manière générale, ils estimaient

que leur relation avec les agents de probation et de libération conditionnelle était positive et que la coopération était bonne. Les fournisseurs de services colligent leurs propres statistiques, comme le nombre de renvois et d'achèvement des programmes au cours de l'exercice financier, et ils fournissent ces données au Ministère. Cependant, les données ne sont pas ventilées par contrevenant. De plus, comme les fournisseurs de services n'ont pas accès aux données du Ministère concernant les récidives, ils ne peuvent pas effectuer d'études pour déterminer si leurs programmes permettent de réduire efficacement le taux de récidive.

Contrôle des conditions et des coûts des contrats des fournisseurs de services

En juin 2013, le Ministère a mis en oeuvre des instruments d'examen des contrats dans la collectivité pour permettre aux directeurs régionaux d'évaluer le rendement des contrats passés avec des organismes et de contrôler l'utilisation des programmes de réadaptation. Au cours de notre examen d'un échantillon de contrats pour 2013-2014, nous avons constaté que le Ministère n'assurait toujours pas un contrôle adéquat de ces contrats. À titre d'exemple, 35 % des fournisseurs de services n'ont pas fourni de programmes au nombre minimum de contrevenants prévu au contrat. Nous avons également constaté qu'il y a peu ou pas de corrélation entre les objectifs en matière de niveau de service et le montant du financement annuel approuvé par le Ministère. Tous les fournisseurs qui n'ont pas produit les livrables ont quand même vu leurs contrats renouvelés l'année suivante (2014-2015) au même montant. À titre d'exemple, un fournisseur s'est engagé dans un contrat de près de 246 000 $ à accepter un minimum de 100 et un maximum de 400 clients par mois (1 200 à 4 800 clients pour l'année) dans un programme de traitement de la toxicomanie. Au total, 1 068 clients ont réellement participé au programme pendant l'année, c'est-à-dire 132 clients de moins que le minimum. Le Ministère a tout de même renouvelé le contrat pour l'année suivante au même montant et pour le même nombre de places, sans demander pourquoi ces places n'avaient pas été comblées. Cela contraste avec les longs délais d'attente qu'affichent plusieurs autres programmes externes offerts dans ces mêmes secteurs.

Nous avons également remarqué que les décisions relatives au financement ont été prises sans comparer les coûts des contrats et les livrables, de sorte que de grands écarts existaient au niveau du financement entre les contrats passés avec différents fournisseurs ayant les mêmes objectifs au titre des niveaux de service. Par exemple, le Ministère a accordé un contrat d'environ 37 400 $ à un fournisseur et un contrat de 84 400 $ à un autre pour fournir un programme de traitement de la toxicomanie à un nombre variant entre 30 et 50 clients. Dans un autre exemple, le Ministère a accordé un contrat de 64 400 $ à un fournisseur et un autre contrat de près de 197 300 $ à un autre pour fournir un programme de traitement de la toxicomanie à un maximum de 400 clients. Nous avons donc relevé des écarts importants dans le coût réel des programmes par contrevenant, comme le montre la **figure 5**.

Figure 5 : Coût réel par contrevenant de certains programmes et services dans la collectivité fournis par des organismes communautaires subventionnés, pour l'exercice terminé le 31 mars 2014 (en dollars)

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Programme	Plus faible	Plus élevé	Moyen
Gestion de la colère	257	1 222	639
Traitement pour délinquants sexuels	569	2 496	1 555
Traitement de la toxicomanie	142	1 759	406

RECOMMANDATION 5

Pour fournir un accès équitable à des programmes efficaces de réadaptation, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- assurer un suivi régulier de la disponibilité et des délais d'attente des programmes et services de réadaptation destinés aux contrevenants faisant l'objet d'une surveillance à l'échelle de la province, déterminer les secteurs où les besoins de réadaptation évalués des contrevenants ne sont pas comblés, et corriger le manque d'accès aux programmes dans ces secteurs;
- faire en sorte de disposer de renseignements suffisants et opportuns pour évaluer ses programmes de réadaptation fondamentaux, et d'apporter des modifications pour améliorer leur efficacité à réduire les taux de récidive.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation et se renseignera sur les solutions technologiques permettant d'assurer le suivi des délais d'attente des programmes au moyen du module de suivi des programmes de son Système informatique de suivi des contrevenants. Le personnel devra, au moyen de ce module, assurer le suivi de l'ensemble des programmes fondamentaux offerts à l'interne de sorte que les données sur les renvois, les présences et l'achèvement soient accessibles aux fins d'évaluation des résultats.

Le Ministère créera un nouveau gabarit pour l'analyse des écarts qui permettra de documenter de manière uniforme les besoins en matière de programmes, les lacunes et les plans d'action pour assurer l'accès dans chaque bureau. De plus, la prestation des programmes sera rationalisée dans la collectivité pour offrir des programmes aux contrevenants représentant un risque moyen à très élevé qui sont axés sur les cinq principaux besoins criminogènes. Grâce au nombre supplémentaire d'agents de probation et de libération conditionnelle (14) et de personnel d'évaluation, le Ministère sera mieux en mesure d'améliorer la prestation des programmes, d'assurer un suivi uniforme et d'évaluer et d'accréditer son offre de programmes de réadaptation.

RECOMMANDATION 6

Pour que les programmes prodigués par des fournisseurs externes réduisent de manière efficace le taux de récidive et que leur financement soit proportionnel à la valeur du service rendu, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- assurer un suivi officiel du nombre de contrevenants qui participent à des programmes externes et de ceux qui les terminent, et évaluer l'efficacité de ces programmes;
- veiller à ce que le financement accordé aux organismes soit : comparable à celui de programmes de nature et de taille semblables à l'échelle de la province; et établi en fonction de l'utilisation réelle par les contrevenants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera d'assurer un suivi manuel des données sur les programmes, notamment en ce qui a trait au nombre de renvois de clients à un service et du taux d'achèvement des programmes contractuels ou communautaires qui répondent aux besoins criminogènes. Nous nous engageons à améliorer la fonction de suivi pour l'ensemble des programmes fondamentaux, qu'ils soient fournis à l'interne ou par l'entremise de contrats.

Le Ministère continuera d'évaluer les fournisseurs pour s'assurer que leurs services sont harmonisés aux pratiques fondées sur des éléments probants. Notre unité de recherche a mis au point des instruments d'examen des contrats communautaires pour effectuer ces évaluations. Une approche progressive a aussi été élaborée pour établir un échéancier des études sur les résultats.

Des lignes directrices en matière d'évaluation seront élaborées à l'intention des directeurs. Elles serviront à l'évaluation de la qualité des services communautaires et traiteront des extrants et des résultats des programmes et de

la satisfaction des participants et des agents qui font les renvois. De plus, le Ministère mettra l'accent sur les coûts par client dans les contrats, tout en formulant clairement les descriptions et les livrables des programmes. Les gestionnaires du Ministère devront contrôler les niveaux de financement des programmes et les rajuster en fonction des taux d'utilisation.

Faiblesse de la sécurité et de la gestion de projets des systèmes d'information sur les contrevenants

Faiblesse de la sécurité des systèmes et absence d'habilitations de sécurité pour le personnel

Même si le Ministère connaît depuis plus de 10 ans l'existence de graves problèmes de sécurité de l'information dans le Système informatique de suivi des contrevenants, ces problèmes n'étaient toujours pas réglés au moment de l'audit.

Le Système informatique de suivi des contrevenants, qui existe depuis 2001, sert à assurer le suivi des contrevenants adultes et des jeunes contrevenants, et à gérer leurs dossiers et activités pendant la durée des peines qu'ils purgent en détention ou dans la collectivité. La Division des services technologiques pour la justice (DSTJ) administre le système. Le système est relié à d'autres applications, notamment au Système de notification des victimes, à l'INS-RO, au Registre des délinquants sexuels, à Immigration Canada et au Centre d'information de la police canadienne.

En mars 2013, l'auditeur interne du Ministère avait embauché un expert-conseil pour évaluer la sécurité du Système informatique de suivi des contrevenants, entre autres. Cet expert-conseil a formulé six recommandations. En août 2014, le Ministère n'avait pas donné suite à quatre de ces recommandations : établir de nouveaux paramètres pour les mots de passe de sorte à les harmoniser aux normes gouvernementales; supprimer l'accès des utilisateurs qui ne sont plus autorisés; chiffrer toutes les données sensibles stockées; et ouvrir des séances pour vérifier que les utilisateurs du système l'utilisent pour des raisons opérationnelles valables et conformément à la loi. Nous avons découvert que le Ministère connaissait l'existence de ces lacunes en matière de sécurité avant l'examen, puisqu'elles ont été relevées lors d'une évaluation interne des menaces et des risques effectuée en 2001, et que les mêmes préoccupations ont été soulevées lors d'une évaluation semblable des risques en 2006. On nous a dit que le retard à mettre en oeuvre ces recommandations était attribuable au fait que les changements n'étaient pas prioritaires et que, dans certains cas, il était impossible d'instaurer et de mettre à l'essai de nouveaux contrôles de sécurité après la mise à niveau du Système informatique de suivi des contrevenants, dont l'achèvement a été retardé.

Notre audit a révélé d'autres problèmes de sécurité :

- De manière générale, la DSTJ ne pouvait pas démontrer qu'elle avait effectué une vérification des antécédents pour 40 % de son personnel des TI (plus de 300 membres), comme le prévoit la politique gouvernementale. Cela incluait 20 (26 %) des 76 employés de DSTJ qui avaient accès aux applications des systèmes d'information du Ministère et fournissaient du soutien à l'égard de ces systèmes, notamment le Système informatique de suivi des contrevenants et l'INS-RO. Parmi ces 20 employés, 8 étaient habilités à modifier les dossiers des contrevenants dans le Système informatique de suivi des contrevenants et les INS-RO.
- Le Ministère ne pouvait pas garantir la protection des renseignements concernant les plus de 300 contrevenants qui sont visés annuellement par le Programme de surveillance électronique. En septembre 2012, le Ministère a passé un contrat de trois ans avec une entreprise privée pour des services de soutien au fonctionnement du Programme de surveillance électronique, ce qui comprend la livraison de matériel de surveillance électronique,

la technologie, les logiciels de surveillance et les services techniques. Cette entreprise a imparti à un tiers les services d'hébergement, y compris l'infrastructure de réseau et les sauvegardes des données. Or, il est ressorti de nos discussions avec le personnel du Ministère que des efforts insuffisants ont été déployés pour s'assurer que l'entreprise respecte les modalités du contrat ou qu'elle applique ces modalités au sous-traitant. L'entreprise se conformait à l'exigence de soumettre des rapports opérationnels au Ministère tous les mois, mais le Ministère n'exerçait pas son pouvoir pour vérifier l'exactitude de ces rapports. De plus, le Ministère ne savait pas si des vérifications du casier judiciaire avaient été effectuées pour les employés de l'entreprise et du sous-traitant comme l'exigeait le contrat. Il ne savait pas non plus si la sécurité du réseau était adéquate et efficace, ni si les données sur les contrevenants étaient gérées de manière sécuritaire.

Faiblesse de la supervision et de la gestion des projets de TI

Les projets gérés par la Division des services technologiques pour la justice (DSTJ) n'adhèrent pas au Cadre et méthodologie d'intégration de la gestion de projets de la fonction publique de l'Ontario. C'est-à-dire que la DSTJ n'avait pas de système pour vérifier si les projets de TI sont exécutés conformément aux échéances et aux budgets établis au préalable, ou si les modifications des livrables de départ sont contrôlées adéquatement. À titre d'exemple, en juin 2010, la DSTJ a lancé un projet de mise à niveau du Système informatique de suivi des contrevenants et d'ajout de nouvelles fonctionnalités pour améliorer la saisie et le suivi de l'information sur les comptes en fiducie, les gangs de jeunes et les visites de membres du public aux contrevenants dans un nouveau centre de détention. Le projet – d'un coût évalué initialement à 3,36 millions de dollars – devait être terminé au 29 juin 2013. Or, au 31 juillet 2014, il n'était pas terminé. La DSTJ n'a pas pu nous fournir l'information essentielle, comme les coûts engagés à ce jour, les coûts supplémentaires prévus et une nouvelle date d'achèvement, ni nous expliquer les raisons du retard.

Un projet de mise à niveau du système de l'INS-RO vieux de 13 ans – nécessaire en raison de la désuétude de la technologie – a été lancé en juillet 2009. Son coût estimatif était de 1,35 million de dollars et la date d'achèvement prévue était le 30 juin 2011. Ce projet n'était toujours pas pleinement mis en oeuvre au moment de notre audit. Encore une fois, il était impossible d'obtenir de l'information sur les coûts réels et prévus et la nouvelle date d'achèvement.

RECOMMANDATION 7

Pour mieux protéger les renseignements sur les contrevenants et les victimes, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- régler les problèmes de sécurité de longue date de son Système informatique de suivi des contrevenants;
- obtenir des assurances fiables que les renseignements sur les contrevenants échangés avec les fournisseurs de services du secteur privé sont protégés de manière adéquate;
- vérifier que tous les employés du gouvernement et les employés contractuels ont les niveaux appropriés d'habilitation de sécurité avant de leur accorder l'accès au Système informatique de suivi des contrevenants ainsi qu'aux systèmes de renseignement sur les contrevenants et les victimes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La version actuelle du Système informatique de suivi des contrevenants traite des questions de sécurité reliées à l'expiration du mot de passe, et d'autres mises à niveau seront effectuées dans le

cadre de l'implantation du Système informatique de suivi des contrevenants Elite au cours de la prochaine année. Le Ministère collaborera avec ses conseillers des ressources humaines en vue de l'intégration du cycle de vie des habilitations de sécurité dans le processus de gestion de l'accès des utilisateurs du Système informatique de suivi des contrevenants, de sorte que les utilisateurs actifs aient en tout temps une habilitation de sécurité minimale.

On examine les demandes d'accès des utilisateurs afin d'établir les niveaux appropriés d'accès pour leur permettre d'exécuter les fonctions. Un processus est également en place pour assurer que l'échange de renseignements avec les fournisseurs externes soit approuvé par un gestionnaire et que les comptes soient examinés deux fois par année et fermés, s'il y a lieu.

RECOMMANDATION 8

Pour que les projets liés aux systèmes d'information soient conformes aux normes de gestion de projet de la fonction publique de l'Ontario, exécutés dans le respect des délais et des budgets et qu'ils répondent aux attentes des utilisateurs, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit assurer la coordination avec la Division des services technologiques pour la justice afin : d'établir les paramètres de projet touchant la portée, le budget et le calendrier; de contrôler les progrès et les coûts régulièrement par rapport aux jalons et aux budgets; et de documenter et de justifier toute modification importante par rapport aux livrables de départ.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division des services technologiques pour la justice a rationalisé les processus financiers et produit tous les mois des tableaux de bord pour les projets, ainsi qu'un document de gouvernance à l'intention de la haute direction. Ces tableaux de bord contiennent des rapports sur l'état d'avancement des projets, les finances, la portée et les jalons, ainsi que des liens vers les dépenses de projet à ce jour. Un nouvel outil de gestion intégrée du portefeuille de projets sera mis en oeuvre pour le Groupement de la justice et servira à produire tous les rapports de projet.

Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Le taux de participation aux programmes de libération conditionnelle et d'absence temporaire est faible

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* autorise les commissions des libérations conditionnelles à libérer les détenus avant la fin de leur peine pour faciliter « la réadaptation et la réinsertion sociale des délinquants en tant que citoyens respectueux des lois », en se fondant sur le principe que la protection de la société est le critère prépondérant. La mise en liberté des détenus à faible risque des établissements correctionnels avant la fin de leurs peines permet de réduire les coûts pour les contribuables et de régler les problèmes de surpeuplement dans les établissements correctionnels provinciaux.

Le Ministère a calculé récemment que le coût quotidien moyen par contrevenant sous surveillance dans la collectivité était inférieur à 6 $, contre 184 $ pour un détenu incarcéré dans un établissement correctionnel. Selon les données du Ministère, il y avait surpeuplement dans 13 des 30 établissements correctionnels de la province, que ce soit dans les sections réservées aux hommes, les sections réservées aux femmes ou les deux. Dans 12 des 17 autres établissements, l'une ou l'autre de ces sections ou les deux étaient peuplées à un pourcentage qui variait entre 80 % et 100 % de leur capacité.

Nous avions mentionné dans notre *Rapport annuel 2002* que la réduction du nombre de détenus admissibles à une libération conditionnelle

avait eu des répercussions sur la réinsertion des contrevenants dans la collectivité. La situation s'est aggravée. En 2013-2014, des audiences de libération conditionnelle avaient eu lieu pour seulement 1 025 détenus, ce qui correspond à une réduction de la moitié par rapport à 2000-2001. De plus, le nombre de détenus qui ont présenté une demande d'absence temporaire et obtenu une audience a chuté de 36 %, soit de 243 en 2008-2009 à 156 en 2013-2014.

La faible participation et le faible taux de mise en liberté peuvent être attribuables à différentes causes dont les principales sont décrites dans les sous-sections qui suivent.

Le processus de demande de libération conditionnelle et d'absence temporaire est long et coûteux

Dans les établissements correctionnels provinciaux, 72 % des détenus sont condamnés à des peines de moins de 90 jours. Or, le processus de demande de libération anticipée prend généralement autour de 60 jours, et si la libération conditionnelle est accordée, des conditions strictes sont imposées au contrevenant jusqu'à la fin de sa peine complète. Par conséquent, de nombreux contrevenants qui purgent de courtes peines et qui ont droit de toute manière à une libération après avoir purgé les deux tiers de leur peine (jusqu'à concurrence de 60 jours) décident de ne pas se prévaloir du processus de demande de libération conditionnelle.

Le processus de préparation et de demande d'une libération conditionnelle est long et coûteux parce que la loi fédérale prévoit un vaste éventail de renseignements que les commissions doivent étudier afin de réduire les risques pour le public. La Commission exige que les détenus qui demandent une libération anticipée préparent un plan structuré de libération conditionnelle et le soumettent avec leur demande d'audience. Un agent de probation et de libération conditionnelle mène une enquête sur le plan. D'autres documents émanant des corps policiers, d'établissements correctionnels et des tribunaux sont aussi mis à la disposition de la Commission avant l'audience de libération conditionnelle. À l'audience, le détenu doit se représenter lui-même sans avocat, et leurs familles et les victimes peuvent également participer.

Un nombre élevé de détenus renoncent à leur droit à une audience de libération conditionnelle. La Commission doit automatiquement évaluer les détenus qui purgent des peines de six mois ou plus aux fins d'une libération conditionnelle, à moins que le détenu renonce à l'audience. En Ontario, environ 3 300 (14 %) des nouveaux détenus, purgeaient de telles peines en 2012-2013. Au cours de 2012-2013, environ 2 250 détenus (68 %) ont renoncé à leur droit à une audience de libération conditionnelle. La Commission québécoise des libérations conditionnelles a enregistré un taux de renonciation de 50 % cette même année.

La Commission n'a pas analysé officiellement les raisons de ce taux élevé de renonciation. Lorsqu'un détenu signe un formulaire de renonciation au droit à une audience de libération conditionnelle, il peut en indiquer la raison. Le personnel des trois bureaux régionaux de la Commission saisit l'information dans le Système informatique de suivi des contrevenants, mais seulement deux bureaux enregistrent également la raison de la renonciation, si elle a été précisée par le détenu.

Selon notre propre analyse des raisons données par les détenus pour renoncer à une audience de libération conditionnelle qui ont été enregistrées dans le Système informatique de suivi des contrevenants, nous avons remarqué qu'en 2012-2013, 26 % des détenus indiquaient qu'ils avaient fait une demande ou avaient été acceptés pour participer à un programme de traitement ou de travail dans un établissement correctionnel; 40 % disaient qu'ils ne voulaient simplement pas une libération conditionnelle ou qu'ils préféraient purger leur peine et être libérés aux deux tiers sans condition; 14 % indiquaient qu'il n'avait pas de plan de libération conditionnelle ou ne pouvait pas trouver d'endroit pour vivre; 10 % disaient que leur dossier criminel était trop lourd ou savaient que leur chance

d'obtenir une libération conditionnelle était mince; 5 % disaient qu'ils avaient un appel ou de nouvelles accusations en instance, et 5 % donnaient diverses autres raisons.

Pour les absences temporaires sans escorte variant de 72 heures à 60 jours, les détenus doivent indiquer le but de l'absence temporaire et répondre aux critères d'admissibilité avant que la Commission étudie la demande. Le processus de demande est tout aussi long et coûteux que pour la libération conditionnelle.

Nous nous sommes demandé si les efforts déployés pour informer les détenus au sujet des programmes de libération conditionnelle et d'absence temporaire étaient insuffisants. En février 2014, un bureau régional de la Commission a mené un projet dans le cadre duquel le vice-président du bureau a interrogé 19 détenus qui avaient renoncé à leur droit à une audience de libération conditionnelle, afin de comprendre pourquoi ils avaient refusé, et de leur expliquer les autres options s'offrant à eux. Il est ressorti de ces entrevues qu'aucun des 19 détenus ne connaissait l'existence du processus d'absence temporaire. Par ailleurs, suite aux entrevues, cinq détenus ont souhaité soumettre une demande d'absence temporaire, cinq autres détenus ont révoqué leur renonciation (deux d'entre eux ont obtenu une libération conditionnelle) et les autres détenus du projet pilote n'ont pris aucune mesure.

Lorsque nous avons discuté des résultats du projet pilote avec le gestionnaire de programme de cet établissement correctionnel, il a reconnu les résultats et convenu qu'ils ne cherchaient pas à promouvoir les absences temporaires, étant donné que la politique ministérielle prévoit que c'est le détenu, et non le personnel de l'établissement, qui doit soumettre une demande.

Ressources variables pour aider les détenus à soumettre des demandes de libération anticipée

Le Ministère et la Commission ont tous deux fait valoir qu'il incombait au Ministère d'informer les détenus de leurs droits en matière de libération conditionnelle. En général, au moment de leur admission dans un établissement correctionnel provincial, les détenus assistent à une séance d'orientation au cours de laquelle il est question du processus de demande de libération conditionnelle et de l'absence temporaire. Il est également question du processus lors de rencontres individuelles entre le personnel de l'établissement et le détenu.

Selon la durée de la peine et l'intérêt du détenu pour le programme de libération conditionnelle ou l'absence temporaire, le Ministère peut offrir différentes formes d'aide relativement au processus de demande et d'audience. Les détenus purgeant des peines de six mois ou plus ont habituellement des rencontres avec des agents de liaison avant leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle, c'est-à-dire après avoir purgé le tiers de leur peine. Les agents de liaison, qui sont en poste dans les établissements correctionnels, sont des agents de probation et de libération conditionnelle qui relèvent des directeurs régionaux de la Division des services correctionnels communautaires pour adultes. Les détenus qui purgent une peine de moins de six mois doivent présenter une demande de rencontre.

Le nombre de membres du personnel dans les établissements correctionnels varie considérablement. À titre d'exemple, nous avons constaté que le nombre de détenus par agent de liaison dans les grands établissements correctionnels variait entre 66 et 370 en 2013-2014. Nous avons remarqué que, dans les établissements qui comptaient proportionnellement moins d'agents de liaison, le nombre de détenus qui ont présenté une demande de libération conditionnelle était plus faible.

D'après notre échantillonnage de cas de libération conditionnelle, il pouvait s'écouler de quelques jours à six mois environ entre l'admission d'un détenu à l'établissement correctionnel et la date où l'agent de liaison demandait à un agent de probation et de libération conditionnelle de mener une enquête préalable à la libération conditionnelle. En conséquence, dans certains cas, la période durant laquelle les détenus admissibles à la libération

conditionnelle devaient attendre une audience variait entre une semaine et plus de trois mois.

Les détenus qui envisagent de présenter une demande d'absence temporaire rencontrent un coordonnateur des absences temporaires de l'établissement correctionnel (ou occasionnellement un travailleur social), qui soumet un rapport au chef d'établissement. Nous avons relevé des cas où plus d'un membre du personnel aidait un détenu à présenter sa demande de libération conditionnelle ou d'absence temporaire, faisant ainsi le travail en double. De plus, certains détenus ont attendu plusieurs mois après leur date d'admissibilité avant de soumettre une demande d'absence temporaire. Dans certains cas, il a fallu aux coordonnateurs des absences temporaires plus des 30 jours prévus pour terminer leur enquête, sans qu'il soit possible d'en connaître la raison.

Un rapport interne publié en mai 2013 par la Commission et le Ministère faisait état de moyens d'améliorer les processus de libération conditionnelle et d'absence temporaire. On y recommandait d'informer les détenus au sujet des options au titre des absences temporaires et de la libération conditionnelle avant la fin de leurs peines; d'examiner les rôles des agents de liaison; de transférer la responsabilité de surveiller les contrevenants bénéficiant d'absences temporaires approuvées par la Commission des coordonnateurs des absences temporaires aux agents de probation et de libération conditionnelle; de donner une formation intégrée aux agents de liaison et aux coordonnateurs des absences temporaires; et de rationaliser le processus de demande et d'approbation des absences temporaires.

À la fin de notre audit, nous avons appris qu'un comité avait commencé à colliger l'information en vue d'examiner les rôles des agents de liaison dans chaque établissement. Le comité doit ensuite étudier leurs charges de travail et leurs descriptions de travail. Aucune autre mesure notable n'avait été prise pour donner suite aux recommandations.

Faible taux d'approbation des libérations conditionnelles

Au cours des cinq dernières années, la Commission a accordé des libérations conditionnelles à une moyenne de 32 % des détenus qui avaient eu droit à des audiences. Ce taux était comparable à celui du Québec, c'est-à-dire qu'il était de 44 % en 2012-2013. La Commission des libérations conditionnelles du Canada a pour sa part accordé des libérations conditionnelles complètes à 29 % des détenus provinciaux ayant présenté des demandes dans les 8 provinces n'ayant pas de commission.

La Commission n'a ni répertorié ni analysé les raisons du refus de 68 % des demandes de libération conditionnelle. Elle n'a pas non plus consolidé ces raisons en vue de partager les résultats avec le Ministère. À titre d'exemple, les motifs de refus varient entre le fait que le plan de libération conditionnelle du détenu pose un problème et le fait qu'un détenu présente un risque trop élevé pour la sécurité du public. Si la Commission faisait connaître ses justifications, les agents de liaison seraient mieux en mesure de préparer les détenus aux attentes de la Commission. Pour le moment, le taux élevé de refus entraîne une faible participation; les détenus sont susceptibles de croire qu'ils n'ont pas beaucoup de chances d'obtenir une libération conditionnelle, s'ils en font la demande.

Après avoir étudié certains cas de refus d'une libération conditionnelle, nous avons relevé les raisons suivantes : absence d'une composante confirmée de consultation ou d'un traitement précis pour le détenu dans le plan de libération conditionnelle ou absence d'une confirmation d'emploi, d'un hébergement convenable ou de parrains; absence dans le plan de libération conditionnelle d'un programme portant expressément sur l'infraction; minimisation par le détenu du crime qu'il a commis et récurrence de comportements criminels pendant la mise en liberté provisoire. La libération conditionnelle a également été refusée en raison de la nature et de la gravité de la première infraction commise.

Dans certains cas, la libération conditionnelle a été refusée parce que le plan ne prévoyait pas un hébergement convenable pour le contrevenant. L'Ontario a cessé d'utiliser des résidences communautaires (aussi appelées maisons de transition) au le milieu des années 1990. Ces maisons assuraient la transition entre l'établissement et la collectivité en offrant une mise en liberté progressive et surveillée. Elles offraient souvent des programmes de dynamique de la vie, de traitement de la toxicomanie et de préparation à l'emploi et/ou des consultations en situation de crise. Selon notre échantillon d'ententes contractuelles entre le Ministère et les organismes communautaires, nous calculons qu'une maison de transition pourrait coûter environ 92 $ par jour, soit environ la moitié du coût de l'emprisonnement pour les détenus à faible risque.

D'après notre discussion avec la Commission, l'utilisation de maisons de transition pourrait entraîner une hausse du nombre de libérations conditionnelles accordées, surtout en ce qui concerne les détenus s'étant vu refuser une libération conditionnelle en raison de l'absence d'un hébergement confirmé ou d'un programme disponible dans la collectivité. Le Service correctionnel du Canada passe des contrats avec environ 200 organismes non gouvernementaux pour fournir des logements spéciaux, ainsi que des services de consultation et de surveillance, pour des contrevenants qui sont habituellement en libération conditionnelle le jour (ils doivent normalement retourner à l'établissement ou à la maison de transition le soir). Le nombre de contrevenants auxquels la Commission des libérations conditionnelles du Canada accorde une mise en liberté dans la collectivité – à la condition de résider dans une maison de transition ou dans un centre correctionnel communautaire – a augmenté au cours des dernières années. En 2012-2013, une moyenne de 2 200 contrevenants résidait dans ces types de résidences, soit une hausse de 13 % par rapport à 2011-2012. Le ministère de la Sécurité publique du Québec a également financé des partenariats pour fournir des maisons de transition aux contrevenants dans la collectivité.

RECOMMANDATION 9

Pour contribuer à la réinsertion des détenus dans la société, tout en protégeant le public et en réduisant les coûts d'incarcération et le surpeuplement des établissements correctionnels, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles doit collaborer avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels en vue :

- de fournir un soutien suffisant à chaque établissement correctionnel pour lui permettre d'aider les détenus qui souhaitent présenter une demande de libération conditionnelle ou d'absence temporaire;
- d'assurer le suivi des retards dans le traitement des demandes de libération conditionnelle et d'absence temporaire; d'évaluer les raisons du taux élevé de refus de libération conditionnelle; d'utiliser cette information pour rationaliser les processus; et d'améliorer la qualité des demandes présentées par les détenus;
- d'évaluer le rapport coût-efficacité que représenterait le retour aux maisons de transition.

RÉPONSE CONJOINTE DU MINISTÈRE ET DE TRIBUNAUX DE LA SÉCURITÉ, DES APPELS EN MATIÈRE DE PERMIS ET DES NORMES ONTARIO

Le Ministère examinera le soutien aux établissements correctionnels pour aider les détenus à présenter des demandes et pour modifier les procédures, si nécessaire.

Le Ministère examinera le processus de demande d'absence temporaire et de libération conditionnelle et en assurera le suivi en vue de réaliser des gains d'efficience qui pourraient permettre de rationaliser les processus et de mieux comprendre les raisons des refus. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles et le Ministère collaboreront à cet examen en fournissant de la rétroaction sur le niveau de soutien fourni aux détenus.

Le Ministère définira et élargira davantage les processus et le soutien à l'intention du personnel qui contribue à la planification de la réinsertion dans la collectivité.

Le Ministère se penchera sur des solutions de rechange à l'incarcération et aux maisons de transition qui sont axées sur la collectivité pour les contrevenants en liberté conditionnelle et les autres contrevenants.

Examen nécessaire du transfert de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles au ministère du Procureur général

Le 1er avril 2013, le regroupement de tribunaux décisionnels appelé Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario (Tribunaux SAPNO) a été créé sous le ministère du Procureur général aux termes de la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux*. Cette loi vise à regrouper les tribunaux sous une même organisation administrative, ou un regroupement, pour leur permettre de fonctionner de manière plus efficace et plus efficiente, plutôt que de faire cavalier seul. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles a été l'un des cinq tribunaux regroupés sous Tribunaux SAPNO, en plus de la Commission d'étude des soins aux animaux, de la Commission de la sécurité-incendie, du Tribunal d'appel en matière de permis et de la Commission civile de l'Ontario sur la police. La Commission ne relève donc plus du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

Au 31 juillet 2014, Tribunaux SAPNO s'affairait toujours à réorganiser les activités administratives des cinq tribunaux, et la Commission n'avait pas encore réalisé une plus grande efficacité ou efficience sur le plan opérationnel. La réorganisation de Tribunaux SAPNO devrait être terminée d'ici le 31 mars 2015.

La Commission s'est fortement opposée à être incluse dans ce regroupement et à relever d'un autre ministère, et elle a demandé une révision de cette décision. La Commission estime ne pas avoir les mêmes besoins administratifs et de formation que les autres tribunaux du regroupement. Par exemple :

- La formation que ses commissaires ont reçue depuis le transfert à Tribunaux SAPNO a porté de manière moins spécifique sur les besoins des clients de ses services correctionnels communautaires.
- Comme la Commission tient en grande partie ses audiences dans les établissements correctionnels, elle ne peut réaliser aucune économie en partageant des salles d'audience avec les autres tribunaux.
- L'ancien président de la Commission, qui est maintenant un président associé du regroupement, relève d'un président exécutif, ce qui ajoute un nouveau niveau de gestion de la Commission.
- Comme la Commission doit déterminer si la mise en liberté de détenus est susceptible de compromettre la sécurité de la collectivité, elle a toujours embauché des commissaires ayant une formation en travail social dans le domaine des services correctionnels communautaires. Tribunaux SAPNO veut former les membres des cinq tribunaux – en mettant l'accent sur la formation qui porte sur les questions légales et les processus légaux – de sorte qu'ils puissent diriger tous types d'audiences, notamment des audiences de libération conditionnelle.
- La Commission estime que sa relation étroite avec les services correctionnels favorise de bonnes relations de travail pour ses clients; la haute direction de Tribunaux SAPNO a fait valoir que la nouvelle relation hiérarchique avec le ministère du Procureur général favorise une meilleure perception du public à l'égard de l'équité et de l'indépendance de la Commission.

RECOMMANDATION 10

Compte tenu des préoccupations qu'a suscité la décision de modifier la relation hiérarchique et redditionnelle de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles – qui ne relèvera plus du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, mais du nouveau regroupement Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario du ministère du Procureur général –, la Commission et les deux ministères doivent effectuer un examen concerté du rapport coût-efficacité, des avantages et de tous les nouveaux obstacles qui sont susceptibles de découler de cette décision, et déterminer si le changement améliorera le fonctionnement de la Commission.

RÉPONSE DU REGROUPEMENT TRIBUNAUX DE LA SÉCURITÉ, DES APPELS EN MATIÈRE DE PERMIS ET DES NORMES ONTARIO

Le ministère du Procureur général connaît les préoccupations exprimées par certains commissaires de la Commission relativement à l'inclusion dans Tribunaux SAPNO et les prendra pleinement en considération. Le paragraphe 21(1) de la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux* prévoit que le ministre responsable d'un tribunal décisionnel doit effectuer un examen au moins une fois tous les six ans. Il doit évaluer différents éléments, notamment la structure de gouvernance et les systèmes de gestion du tribunal, et déterminer s'ils lui permettent toujours de réaliser son mandat et ses fonctions. Le Ministère entamera un examen dans les 12 mois suivant la réception du rapport de la vérificatrice générale, qui prendra en considération de manière détaillée les préoccupations associées à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles.

Le Ministère croit que la Commission, à l'instar des autres tribunaux relevant du ministère du Procureur général, pourra retirer certains avantages du partage des fonctions administratives. Par exemple, l'unité des services financiers de la Commission a été consolidée au sein du regroupement et une consolidation de l'unité des services juridiques est prévue. Une analyse détaillée des méthodes de travail au sein des tribunaux et du Bureau de la direction a été effectuée, et on évalue présentement le potentiel de consolidation des processus entre les tribunaux, ce qui comprend une structure organisationnelle de soutien. Comme il est mentionné dans votre rapport, ce travail devrait être terminé en 2015.

Le regroupement Tribunaux SAPNO comprend très bien que les commissaires doivent avoir un ensemble de compétences particulières. Une combinaison de compétences – notamment juridiques – peut permettre d'améliorer la prise de décisions des membres. Nous nous efforçons de faire en sorte que la Commission et les autres tribunaux aient accès aux compétences nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ont été consultés relativement à cette recommandation, et le Ministère appuiera le processus d'examen mentionné par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et le ministère du Procureur général.

Chapitre 3

Section
3.02

Ministère de l'Éducation

Programme de garde d'enfants (garderies agréées)

Contexte

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) est responsable d'administrer la *Loi sur les garderies* (la Loi) et les règlements connexes, qui conjointement constituent la législation où sont énoncées les exigences relatives à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants dans les établissements de garde agréés. Les exploitants des établissements de garde agréés sont tenus de se conformer aux normes énoncées dans la législation. Le Ministère est chargé d'élaborer les politiques à l'appui des services de garde agréés, d'octroyer des fonds pour subventionner le coût des services de garde, de délivrer et de renouveler les permis d'exploitation, d'inspecter et de surveiller les établissements de garde agréés, de s'informer des incidents graves, et d'enquêter sur les plaintes.

Il existe deux types de services de garde agréés en Ontario : les garderies et les agences de garde d'enfants en résidence privée. Les services en garderie sont offerts par des exploitants à but lucratif et sans but lucratif, les municipalités et les bandes des Premières Nations. Les agences de garde en résidence privée coordonnent les services dans les résidences privées, chacune accueillant cinq enfants ou moins. La **figure 1** montre le nombre de garderies agréées et d'agences de garde en résidence privée ainsi que la capacité autorisée globale du réseau de services (définie dans la législation comme le nombre maximal d'enfants qu'une garderie peut accueillir à la fois en conformité avec son permis).

En l'absence de permis, les personnes sont autorisées à fournir des services de garde à au plus 5 enfants de moins de 10 ans, en plus de leurs propres enfants. Les garderies non agréées ne sont pas associées à une agence, ne sont pas tenues de

Figure 1 : Services de garde d'enfants en garderie et agences de garde d'enfants en résidence privée en Ontario, juillet 2014

Source des données : ministère de l'Éducation

Type d'établissement	Permis délivrés	Nbre d'établissements	Nbre de places autorisées
Garderie	5 093	5 093	317 726
Résidence privée	126	5 081	16 769
Total	**5 219**	**10 174**	**334 495**

respecter les normes établies dans la législation, et ne sont pas réglementées, agréées ou inspectées par le Ministère.

En avril 2010, le gouvernement a annoncé le transfert de la responsabilité à l'égard des services de garde d'enfants du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse au ministère de l'Éducation afin d'intégrer la garde des enfants à l'éducation de la petite enfance. Le transfert s'est fait dans une approche progressive, où la responsabilité en matière de délivrance de permis d'exploitation, d'inspection et d'exécution a été transférée en janvier 2012.

Le document de travail de 2012, intitulé *Modernisation des services de garde en Ontario*, expose la vision à long terme du Ministère en matière de garde d'enfants, qui consiste à mettre en place un réseau d'apprentissage et de services de garde accessible, coordonné et de grande qualité pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire. Le document propose également plusieurs mesures pour améliorer la prestation des services de garde, notamment la mise à jour du processus de financement, l'octroi de fonds d'immobilisations, la modernisation de la législation, l'élaboration de lignes directrices obligatoires de programme visant les exploitants de services de garde, et l'amélioration de la collecte de données afin de mieux évaluer les résultats et de renforcer la reddition de comptes.

Au moment de notre audit, les fonctions de délivrance de permis, d'inspection et d'exécution relatives aux services de garde relevant du Ministère étaient exécutées par 48 conseillers de programme à temps plein et 12 conseillers de programme temporaires, qui sont comptables aux gestionnaires régionaux dans 6 bureaux régionaux. En plus des 74 bandes des Premières Nations et des 3 agences associées, qui sont responsables de financer les services de garde dans leur collectivité, le Règlement afférent à la Loi désigne 47 gestionnaires de services de garde dans les régions municipales. Les bandes, les agences et les gestionnaires de services municipaux doivent gérer les fonds dans les paramètres législatifs et stratégiques établis, y compris octroyer les places subventionnées aux familles admissibles. En 2013-2014, le Ministère a transféré 965 millions de dollars (959 millions en 2012-2013) aux bandes, aux gestionnaires de services municipaux et à d'autres organismes à l'appui des services de garde.

Objectif et portée de l'audit

L'objectif de notre audit du programme de garde d'enfants consistait à déterminer si le Ministère avait mis en place des processus de surveillance et de gestion efficaces pour que les exploitants des garderies agréées se conforment à la législation et aux politiques ministérielles en vigueur, afin de favoriser et de protéger la santé, la sécurité et le développement des enfants confiés à leur garde.

Notre dernier audit des services de garde en 2005 s'était attardé au financement de ces services. Le présent audit a porté sur les responsabilités du Ministère en matière de délivrance de permis, d'inspection et d'exécution. Nous n'avons pas examiné les responsabilités de surveillance du financement des services de garde qu'exercent les gestionnaires de services municipaux et les bandes des Premières Nations. En outre, nous n'avons pas évalué les services de garde non agréés puisque le Bureau de l'ombudsman de l'Ontario procédait à un examen à la suite du décès d'un enfant dans une garderie en milieu familial non agréée. La haute direction a examiné et accepté l'objectif de notre audit et les critères connexes.

Notre travail d'audit a été exécuté au bureau principal du Ministère et à certains bureaux régionaux et locaux. Nous avons visité trois des six bureaux régionaux : Toronto-Centre, Barrie et Ottawa, ainsi que trois bureaux locaux : Newmarket et Oshawa dans la région de Barrie et Kingston dans la région d'Ottawa. Nous avons aussi accompagné les conseillers de programme du Ministère à quelques inspections d'établissements, étudié les pratiques de surveillance des services de garde

d'autres administrations, et sondé les opinions de plusieurs associations de garde d'enfants.

Notre travail d'audit sur place a été effectué de janvier à mai 2014. Notre échantillon s'est limité aux dossiers du Ministère des deux dernières années (2012 et 2013) mais, au besoin, nous avons examiné les dossiers d'années précédentes afin d'évaluer l'historique des exploitants. De plus, nous avons analysé des données statistiques pour les cinq dernières années civiles (de 2009 à 2013).

En juillet 2014, la ministre a déposé à nouveau la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants* à l'Assemblée législative. Si la Loi (déposée en tant que projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance*) est adoptée, elle abrogera la *Loi sur les garderies*. La nouvelle loi propose de favoriser l'apprentissage, le développement, la santé et le bien-être des enfants et de renforcer leur sécurité. La législation proposée établit des conditions supplémentaires concernant la délivrance des permis, les inspections et l'exécution dans le but de refuser de délivrer un permis ou de le renouveler ou de révoquer un permis existant. La nouvelle loi propose également des mesures d'exécution supplémentaires à l'endroit des exploitants de services de garde non conformes, y compris les ordonnances de conformité et de protection et les pénalités administratives.

Résumé

Pour s'acquitter de ses responsabilités en application de la Loi, le Ministère doit faire beaucoup plus pour réduire le risque et l'incidence d'incidents graves afin d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants confiés aux soins des exploitants agréés et des agences de garde en résidence privée. Nous croyons qu'il faut renforcer les inspections et les mesures d'exécution visant les exploitants de garderie et les agences de garde en résidence privée pour réduire l'incidence et le risque d'incidents graves touchant les enfants dans les établissements agréés.

Plus de 29 000 incidents graves (de degré très varié) ont été déclarés au Ministère par les exploitants de garderie agréée et les agences de garde en résidence privée entre le 1er janvier 2009 et le 31 mai 2014 (voir la **figure 8**). Les incidents graves comprennent les blessures graves, les mauvais traitements, la disparition d'enfants, les incendies et autres catastrophes ainsi que les transgressions aux normes physiques ou de sécurité dans les établissements. Notre audit a révélé des préoccupations au sujet d'exploitants qui ne déclaraient pas de manière exacte et opportune les incidents graves et, ce qui est plus important, ne déclaraient pas tous les incidents graves au Ministère.

Nous avons constaté des cas où les mêmes problèmes liés à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants avaient été relevés lors de nombreuses inspections. La législation prescrit les motifs pour lesquels le Ministère peut révoquer un permis ou refuser de le renouveler, mais nous avons constaté l'absence de lignes directrices pour aider le personnel à déterminer les cas où ces mesures doivent être prises.

Voici nos principales préoccupations :

- ***Inspections non effectuées en temps opportun.*** Nous avons relevé de nombreux exemples d'exploitants ayant des infractions à leur dossier, qui étaient considérés comme à risque élevé et n'étaient pas surveillés de plus près que les garderies bien gérées. En mai 2014, nous avons constaté qu'une garderie à risque élevé n'avait pas été inspectée depuis novembre 2012 malgré de récentes infractions, notamment l'absence de supervision des enfants en raison de personnel insuffisant, les pratiques irrégulières d'entreposage des aliments, et la non-restriction de l'accès des enfants aux produits nettoyants et aux couteaux. Dans l'ensemble, au cours des cinq dernières années, les conseillers de programme n'ont pas inspecté près d'un tiers des exploitants de services de garde avant la date d'expiration de leur permis. De plus, nous avons évalué un échantillon d'exploitants

titulaires d'un permis provisoire, qui sont considérés comme à risque élevé, et conclu que plus de 80 % avaient seulement fait l'objet d'une inspection après l'expiration de leur permis.

- ***Renforcement des mesures d'exécution faisant suite aux inspections.*** Dans notre audit, nous avons relevé de nombreux cas où les exploitants n'avaient pas répondu rapidement aux préoccupations relatives à la santé et à la sécurité des enfants. En outre, les exploitants ayant contrevenu à la Loi à de nombreuses reprises avaient obtenu des permis provisoires successifs, sans cependant être visés par des mesures d'exécution. Au cours des 5 dernières années, 18 mesures d'exécution seulement ont été prises à l'endroit d'exploitants de garderie.
- ***Examen nécessaire des pratiques de vérification des antécédents criminels.*** Notre audit a révélé que le Ministère ne vérifiait pas toujours si les exploitants de services de garde avaient obtenu une vérification des antécédents criminels pour eux-mêmes et leur personnel ayant directement accès aux enfants. De plus, le Ministère n'exige pas des exploitants ni de leur personnel qu'ils obtiennent une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, qui vise à identifier et à contrôler les personnes ayant des antécédents de comportements douteux ou abusifs et qui veulent travailler avec des enfants ou des personnes considérées comme vulnérables ou plus à risque que la population générale. Cette vérification est plus exhaustive que la vérification des antécédents criminels et comprend des recherches supplémentaires portant, par exemple, sur les ordonnances de restriction, l'état de personne graciée et les signalements à la police pour des comportements menaçants ou violents. À la fois l'Alberta et la Saskatchewan exigent que le personnel de services de garde obtienne une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, de même que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario pour les personnes présentant une demande d'emploi aux maisons de soins infirmiers ou aux établissements de soins de longue durée. Plusieurs conseils scolaires de l'Ontario exigent aussi cette vérification des personnes qui veulent faire du bénévolat ou travailler dans les écoles primaires et secondaires.
- ***Accroissement du nombre de dossiers des conseillers de programme.*** Depuis 2005, le nombre d'exploitants de garderie est passé de 3 900 à 5 200, une hausse de 33 %, alors que le nombre de conseillers de programme est demeuré relativement inchangé. Par conséquent, le nombre moyen de dossiers des conseillers a augmenté dans une proportion similaire. La moitié des conseillers étaient chargés de l'inspection et de la surveillance de plus de 100 garderies. Cette charge de travail accrue s'ajoute aux autres fonctions des conseillers, dont la délivrance de permis et le suivi des incidents graves et des plaintes. Par conséquent, le Ministère doit revoir son effectif afin d'assurer que des inspections approfondies sont effectuées et que les soins sont prodigués aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire.
- ***Risque d'incohérence dans la surveillance des exploitants de garderie.*** Les conseillers de programme, qui délivrent les permis et effectuent des inspections afin de recommander l'agrément des exploitants de garderie, disposent d'une grande marge de manoeuvre dans l'exercice de leurs fonctions parce que les politiques et les lignes directrices du Ministère sont souvent vagues ou inexistantes. Il y a un risque d'exécution incohérente du travail. Par exemple, il n'existe pas de lignes directrices sur la marche à suivre pour vérifier que les médicaments, les produits nettoyants et les autres substances dangereuses sont rangés à un endroit approprié et inaccessible aux enfants. Nous avons constaté que les vérifications effectuées par les conseillers de

programme variaient de minimes (la vérification de quelques armoires) à exhaustives (la vérification de l'ensemble des armoires et lieux de rangement).

- ***Gestion de l'information à améliorer.*** Au début de notre audit, nous avions demandé au bureau principal du Ministère de nous fournir divers rapports de gestion que nous considérions comme essentiels pour garantir la surveillance efficace des exploitants des garderies agréées. Nous avons fait les constatations suivantes : aucune donnée n'avait été recueillie sur le nombre d'enfants inscrits dans les garderies agréées; un registre de l'état des inspections des garderies n'était pas tenu; les registres des plaintes ont dû être colligés dans différentes sources; et les renseignements sur les incidents graves devaient être extraits des systèmes informatiques et obtenus auprès des gestionnaires de services municipaux. Nous avons conclu que malgré que le Ministère ait mis en service, pendant notre audit, son nouveau système pour produire des rapports de gestion variés, les gestionnaires ne disposaient pas de l'information nécessaire pour surveiller adéquatement le programme de garde d'enfants.
- ***Surveillance des incidents graves à améliorer.*** Les exploitants de garderie ont déclaré plus de 29 000 incidents graves au Ministère au cours des 5 dernières années. Par définition, ces incidents requièrent souvent des soins médicaux, la consultation des sociétés d'aide à l'enfance ou des services d'urgence. Nous avons constaté que de nombreux incidents n'avaient pas été déclarés au Ministère dans le délai prescrit de 24 heures, y compris un présumé cas de mauvais traitements infligés par un employé de la garderie, dont avait été témoin un autre membre du personnel. Nous avons aussi conclu que les conseillers de programme n'examinaient pas suffisamment en détail les politiques sur les incidents graves des exploitants, car certaines politiques de notre échantillon ne précisaient pas ce qui constitue un incident grave, et près de la moitié des politiques ne définissaient pas toutes les exigences relatives à la déclaration des incidents au Ministère.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie la vérificatrice générale de ses constatations et recommandations, qui lui permettront de donner suite aux améliorations et initiatives en cours en vue de moderniser les services de garde, l'une de ses priorités clés. La réponse du Ministère précise les mesures particulières entreprises dans les 10 secteurs visés par la vérificatrice générale.

Le 10 juillet 2014, le gouvernement a déposé à nouveau la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants* (le projet de loi 10). Si la Loi proposée est adoptée, elle renforcera la surveillance et l'accès ainsi que la qualité du réseau des services de garde d'enfants et à la petite enfance. De plus, l'adoption récente du cadre pédagogique (portant sur les méthodes et pratiques d'enseignement), intitulé *Comment apprend-on? Pédagogie de l'Ontario pour la petite enfance*, favorisera les programmes de qualité. À l'avenir, le Ministère s'emploiera à tisser des liens entre son cadre pédagogique et ses normes pour l'octroi des permis.

La capacité en matière de données a été sensiblement rehaussée depuis la mise en service du Système de gestion des permis des services de garde d'enfants (SGPSGE) en décembre 2013. Ce nouveau système facilite la collecte en temps opportun d'information pertinente à l'appui de la gestion, de la planification et de la surveillance des programmes. Le SGPSGE est un système Web qui permet aux exploitants de garderie potentiels et existants et au personnel du Ministère d'exécuter les activités relatives aux permis en ligne, y compris les demandes, les renouvellements, les révisions et les enquêtes des incidents graves. Les améliorations prévues du SGPSGE

comprennent un module de gestion des plaintes portées contre les exploitants agréés, qui sera mis en service en novembre 2014.

Un module d'orientation détaillé du SGPSGE a été conçu pour les nouveaux demandeurs, et une directive interne renforcée est en voie de rédaction pour communiquer une orientation ultérieure au personnel relativement aux nouveaux demandeurs. Une formation sera offerte au personnel à mesure que la nouvelle directive est mise en oeuvre.

Du personnel supplémentaire a été recruté, y compris des employés temporaires pour appuyer les inspections en temps opportun des établissements de garde agréés et des nouveaux demandeurs. De plus, une unité permanente d'application des mesures législatives visant les services de garde non agréés a été mise sur pied. Le Ministère poursuit l'analyse des besoins en personnel permanent et des questions liées à la charge de travail sur une base régulière. En octobre 2014, le pourcentage des permis en retard avait diminué et était d'environ 15 %, et l'arriéré avait été réduit de plus de la moitié. Le Ministère entend adopter un processus de délivrance de permis axé sur le risque, qui favorisera un régime de délivrance et de surveillance fondé sur des critères objectifs, notamment l'historique des permis.

Les conseillers de programme sont hautement qualifiés, et bon nombre possèdent une expérience considérable du secteur des services de garde et des connaissances du développement des enfants. Près de 70 % des conseillers de programme actuels détiennent des titres de compétences en éducation de la petite enfance. Le Ministère continuera à surveiller et à évaluer les exigences de scolarité du personnel. Il a aussi créé cinq nouveaux postes de conseiller de programme principal pour appuyer la surveillance en région, accroître la cohérence et former plus de personnel.

Pour favoriser l'uniformité des pratiques relatives aux permis, le Ministère poursuivra la mise à jour des directives internes et offrira une formation approfondie au personnel afin de clarifier l'application des directives internes. Les directives en cours portent sur les permis provisoires et à court terme, la vérification des antécédents criminels, les plaintes contre les exploitants de garderie agréée, et les incidents graves. Le Ministère a récemment mis à jour sa directive interne sur les garderies en résidence privée afin de clarifier les exigences relatives aux permis d'exploitation de ces établissements.

Un examen de la politique sur les incidents graves et des exigences de vérification des antécédents criminels est actuellement en cours, et le Ministère compte mettre à jour ses directives internes dans ces domaines. Il a rencontré ses ministères partenaires au sujet de l'échange d'information sur les services de garde. À l'appui de l'information destinée aux parents, des mécanismes sont envisagés afin d'améliorer les renseignements disponibles, y compris des options pour afficher les incidents graves en ligne.

Constatations détaillées de l'audit

Efficacité du programme et production de rapports

Poursuite des travaux pour concrétiser la vision à long terme du Ministère

Le document de travail de 2012, *Modernisation des services de garde en Ontario*, expose en détail la vision à long terme du gouvernement pour les services de garde. Non seulement le Ministère compte-t-il mettre en place un réseau de services d'apprentissage de la petite enfance et de garde accessible, coordonné et de grande qualité, mais il veut faire en sorte que ce réseau favorise l'apprentissage dans un environnement sûr axé sur le jeu et le développement sain sur les plans physique, social, émotif et cognitif. Le réseau vise aussi à

faciliter le dépistage et l'intervention hâtifs auprès des enfants ayant besoin de soutiens particuliers. Dans la mesure du possible, les services de garde doivent être offerts dans les écoles ou en partenariat avec elles afin d'en faciliter l'accès pour les enfants et leur famille.

En ce qui concerne la vision à long terme du gouvernement, le Ministère n'a pas élaboré de mesures de rendement pour rendre compte des progrès réalisés pour la concrétiser. Toutefois, il a progressé à l'égard des trois mesures proposées suivantes pour maintenir et améliorer les services de garde :

- En 2012, le Ministère a commencé à verser des fonds d'immobilisations aux conseils scolaires pour réaménager des locaux en garderie dans les écoles afin d'accueillir de jeunes enfants.
- En 2013, le Ministère a adopté une nouvelle formule de financement par paiements de transfert.
- En juillet 2014, la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants* a été déposée à nouveau à l'Assemblée législative en tant que projet de loi 100, qui remplacera la *Loi sur les garderies*.

Le Ministère poursuit ses travaux liés à deux autres mesures : élaborer des lignes directrices obligatoires de programme à l'échelle de la province et améliorer la collecte de données afin de mieux évaluer les résultats et de renforcer la reddition de comptes.

Information limitée compilée et consignée pour évaluer le rendement opérationnel

Dans le document de travail, *Modernisation des services de garde en Ontario*, le Ministère précise que la collecte et le suivi des données sont cruciaux pour la reddition de comptes et la présentation de rapports au public, et ces activités peuvent contribuer à l'identification hâtive des enfants ayant des capacités variées et aux interventions auprès d'eux. Pourtant, il ne saisit pas de données pour chaque programme au niveau opérationnel. Au début de notre audit, nous voulions savoir le nombre d'enfants qui fréquentaient chaque type de garderie en Ontario, mais le Ministère pouvait seulement fournir le nombre estimatif global d'enfants dans les garderies agréées; des données réelles n'étaient pas disponibles.

Nous avons aussi demandé divers rapports de gestion au bureau principal du Ministère que nous considérions essentiels pour évaluer la surveillance efficace des exploitants de garderie agréée. On nous a informés que le Ministère ne tenait pas de registre général sur l'état des inspections effectuées par les conseillers de programme, et qu'il devrait constituer des registres de plaintes à partir de l'information recueillie par chaque région et regrouper les renseignements sur les incidents graves qui sont obtenus à l'interne et auprès d'un gestionnaire des services municipaux.

Nous avons aussi demandé la liste des permis à court terme accordés car, selon les conseillers de programme, les exploitants titulaires de ces permis étaient considérés comme à risque élevé et devaient faire l'objet d'une surveillance accrue. Le Ministère nous a cependant informés qu'il ne faisait pas de suivi de cette information et qu'il ne pouvait produire de liste des exploitants titulaires d'un permis à court terme. D'ailleurs, nous avons dû extraire des données brutes du système informatique du Ministère pour obtenir des renseignements utiles sur les inspections et puiser l'information sur les plaintes et les incidents graves dans des sources variées, afin de regrouper les données sur ces deux sujets.

Dans notre audit, nous avons soulevé d'autres préoccupations concernant la fiabilité de l'information qui nous a été fournie et l'accessibilité des renseignements nécessaires au bureau principal du Ministère pour évaluer le rendement opérationnel des bureaux régionaux. Le Ministère nous a fait savoir que le rôle du bureau principal consistait à communiquer l'orientation et à fixer les cibles de rendement pour les bureaux régionaux ainsi qu'à offrir des conseils et un soutien au besoin.

En décembre 2013, le Ministère a remplacé le système d'information qu'utilisait le ministère des

Services à l'enfance et à la jeunesse par le SGPSGE. Le nouveau SGPSGE est un système Web qui permet aux exploitants de garderie potentiels et existants et au personnel du Ministère d'exécuter en ligne les activités relatives aux permis, y compris les demandes, les renouvellements, l'approbation des révisions par le personnel du Ministère, et les rapports sur les incidents graves. Le SGPSGE remplace les anciens processus sur imprimés du Ministère pour la gestion des permis.

Lignes directrices facultatives du programme provincial de garde d'enfants

Dans notre audit de 2005 des services de garde d'enfants, nous avions noté qu'un rapport publié en 2004 par l'Organisation de coopération et de développement économiques concluait que la plupart des provinces canadiennes ne disposaient pas du cadre voulu pour les programmes de garde d'enfants, afin de favoriser les programmes de qualité et les expériences propices au développement social, langagier et cognitif des enfants. Nous avions alors recommandé au Ministère d'élaborer un cadre stratégique pour les programmes de garde d'enfants et d'adopter des directives et des pratiques plus détaillées pour aider le personnel des services de garde.

Dans le document de 2012, *Modernisation des services de garde en Ontario*, il était indiqué qu'au cours des trois années suivantes, des lignes directrices obligatoires de programme seraient élaborées pour les exploitants de services de garde afin d'améliorer la qualité et la cohérence du programme. En avril 2014, le Ministère a diffusé le guide ressource, *Comment apprend-on? Pédagogie de l'Ontario pour la petite enfance*, qui portait sur l'apprentissage relationnel facilité par les personnes travaillant auprès de jeunes enfants et de leur famille et visait à appuyer l'enseignement et l'élaboration de programmes pour la petite enfance. Le guide renferme des buts pour les enfants et les attentes relatives aux programmes à leur intention. Au moment de notre audit, la mise en oeuvre des lignes directrices de programme par les exploitants de garderie était facultative, et le Ministère n'avait pas déterminé si celles-ci étaient obligatoires ou quand elles le seraient.

Dans notre audit de 2005, nous avions souligné que la réglementation et le manuel sur les garderies laissaient une grande latitude au Ministère et au personnel de garderie pour déterminer si les activités offertes aux enfants favorisaient leur apprentissage et développement. Par exemple, la réglementation précise qu'un programme d'activités variées et souples doit être en place et englober des activités convenant aux différents niveaux de développement des enfants inscrits, y compris les activités collectives et individuelles, celles favorisant le développement de la motricité globale et fine et le développement socioaffectif, les activités langagières et cognitives, et les jeux actifs et tranquilles. Le manuel ne donnait pas d'autres précisions sur le programme d'activités que les exploitants devaient entreprendre.

Nous demeurons préoccupés par le degré de latitude exercée pour évaluer la qualité des programmes. D'après la liste de contrôle d'inspection aux fins de permis, les conseillers de programme doivent vérifier si l'exploitant a mis en place un programme d'activités. Pourtant, lorsque nous avons accompagné les conseillers aux inspections, ces derniers n'appliquaient pas d'exigences précises pour évaluer les activités offertes par les fournisseurs de services de garde. Habituellement, les conseillers examinaient rapidement les activités prévues pour la semaine et s'il y avait suffisamment de jouets et de livres disponibles.

D'après des plaintes acheminées au Ministère, des parents s'inquiétaient de la qualité des programmes dans certaines garderies. Par exemple, le Ministère avait reçu une plainte d'une mère indiquant que l'établissement où était inscrit son enfant n'offrait pas d'activités et que les enfants s'ennuyaient. Nous avons constaté que l'inspection récente de cet exploitant n'avait pas soulevé de question au sujet de la qualité du programme d'activités, mais la visite sur place, qui a eu lieu six mois après la plainte, a révélé qu'aucun programme

n'était affiché et qu'un programme d'activités flexibles n'était pas offert, comme exigé.

Si des lignes directrices obligatoires de programme à l'échelle de la province sont adoptées pour remplacer les lignes directrices facultatives, le Ministère devra déterminer la façon d'évaluer les programmes dans les garderies afin d'en assurer la qualité.

RECOMMANDATION 1

Pour assurer la mise en place en Ontario d'un réseau de services de garde accessible, coordonné et de grande qualité qui favorise le développement cognitif, langagier et social des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- élaborer un plan détaillé pour achever la mise en oeuvre des autres mesures à moyen terme prévues dans le rapport *Modernisation des services de garde en Ontario*, y compris adopter des lignes directrices obligatoires de programme à l'échelle de la province et améliorer la collecte et l'évaluation des données et la production de rapports;
- formuler des directives plus utiles pour aider les conseillers de programme à évaluer de manière uniforme les programmes offerts pour qu'ils répondent aux attentes relatives au développement continu des enfants;
- recueillir et analyser toute l'information pertinente sur les exploitants de garderie afin d'appuyer la gestion et la surveillance des programmes;
- élaborer des mesures de rendement pour évaluer les progrès dans la concrétisation de la vision à long terme en matière de services de garde du gouvernement et diffuser périodiquement des rapports sur ces mesures.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère entend collaborer avec ses partenaires pour moderniser le réseau de services de garde en planifiant en fonction des mesures proposées dans le document de travail *Modernisation des services de garde en Ontario* et en mettant en oeuvre ces mesures. En plus des mesures portant sur le financement et la législation proposée, le Ministère a récemment publié le document *Comment apprend-on? Pédagogie de l'Ontario pour la petite enfance*. Ce document se veut une ressource d'apprentissage professionnelle pour appuyer la conception des programmes et la pédagogie pour la petite enfance. Le Ministère a conçu plusieurs ressources à l'appui.

Si le projet de loi 10 est adopté, les programmes de garde d'enfants de grande qualité seront obligatoires et reposeront sur les mécanismes suivants :

- définir, dans un cadre provincial, les expériences de grande qualité et les résultats favorables pour les enfants;
- autoriser la ministre à orienter les exploitants en diffusant des énoncés de politique sur les programmes de garde d'enfants et la pédagogie.

À l'avenir, le Ministère tissera des liens entre le document *Comment apprend-on?* et les pratiques d'octroi de permis afin d'offrir une orientation aux exploitants de garderie agréée et aux conseillers de programme, de façon à uniformiser la qualité du programme de services de garde.

Le nouveau SGPSGE a automatisé de nombreux processus opérationnels liés aux permis d'exploitation et amélioré l'accès aux données sur les permis, et appuiera aussi l'analyse de l'historique des permis. Pour renforcer la surveillance, les gestionnaires ont accès, depuis février 2014, aux rapports du SGPSGE. Le Ministère élabore un module de production de rapports pour le SGPSGE, prévu pour décembre 2014, qui servira à exécuter des rapports périodiques sur les renouvellements de permis, les demandes de permis, les incidents graves et les plaintes. Ces rapports contribueront à l'analyse régulière des données sur les permis

afin de dégager les questions émergentes et les tendances du secteur.

En 2012, tous les exploitants de garderie agréée ont été sondés sur leur effectif, les frais imposés aux parents, les heures de programme, les jours d'ouverture, le salaire du personnel et les finances. Plus de 70 % des exploitants ont répondu au sondage. Le Ministère envisage à l'avenir une collecte de données pour actualiser cette information. Si la loi proposée est adoptée, elle autorisera la collecte d'informations complètes à l'appui de l'évaluation des programmes et services de garde et de la petite enfance. En outre, une nouvelle direction a été créée qui cible la qualité, la validation et l'analyse des données, afin de renforcer les mesures de rendement et la production de rapports.

Octroi de permis aux nouveaux exploitants de garderie

Pour pouvoir exploiter une garderie agréée, les demandeurs doivent acquitter des frais de 15 $ et remplir un formulaire où ils donnent des détails sur le programme d'activités proposé. Les demandeurs doivent aussi présenter une vérification des antécédents criminels et d'autres documents à l'appui qui font état de la conformité aux exigences en matière de permis. Les conseillers de programme effectuent une visite sur place lors du processus de demande pour examiner les lieux, l'équipement et les politiques opérationnelles, et donnent des conseils quant aux changements requis pour assurer la conformité. Environ deux semaines avant que l'exploitant commence à offrir des services aux enfants, un conseiller de programme effectue une inspection pour les besoins de l'octroi d'un permis afin de documenter officiellement que le demandeur se conforme à l'ensemble des exigences législatives et ministérielles. Si le demandeur réussit l'inspection, un permis lui est accordé. Le permis vise des lieux particuliers et est valide pour une période maximale légale de 12 mois. La **figure 2** montre que plus de 1 700 nouveaux permis ont été octroyés au cours des 5 dernières années civiles (2009-2013).

Figure 2 : Permis octroyés aux nouveaux exploitants, 2009-2013

Source des données : ministère de l'Éducation

Année civile	Nombre de permis octroyés
2009	385
2010	272
2011	357
2012	403
2013	318
Total	**1 735**

Retards dans l'octroi de permis aux nouveaux exploitants de garderie

Nous avons constaté qu'il faut de 1 à 18 mois avant qu'un nouveau demandeur reçoive un permis pour exploiter une garderie en Ontario. D'après les conseillers de programme, les retards sont souvent dus au fait que les demandeurs connaissent mal la législation régissant les services de garde et ne disposent pas de renseignements suffisants pour élaborer des politiques appropriées. De nombreux conseillers nous ont dit qu'ils offraient une aide considérable à certains demandeurs pour qu'ils parviennent à la conformité. Ils craignaient aussi que certains exploitants éventuels ne puissent pas maintenir leur conformité, car ils ne semblaient pas comprendre le but ou l'intention des exigences relatives aux permis.

En vertu de la *Loi*, le Ministère est autorisé à refuser un permis à un demandeur jugé inapte, lorsque sa conduite passée montre qu'il ne peut exploiter une garderie en conformité avec la législation ou si son établissement ne satisfait pas à toutes les exigences. Alors qu'aux termes des lignes directrices internes du Ministère, le personnel doit examiner tous les motifs pour lesquels un demandeur peut être déclaré inapte à exploiter une garderie de manière responsable, on constate l'absence de directives pour aider les conseillers de programme

à parvenir à cette décision. Depuis qu'il a assumé les fonctions relatives aux permis dans le cadre du programme de services de garde en janvier 2012, le Ministère a accordé plus de 700 nouveaux permis et n'a refusé aucune demande.

De nombreux conseillers de programme ont affirmé que d'autres fonctions, dont le suivi des plaintes et des incidents graves et la tenue d'inspections chez les exploitants existants, ont préséance sur l'octroi de permis aux nouveaux exploitants. Les gestionnaires régionaux des trois régions que nous avons visitées ne faisaient pas de suivi du temps requis pour délivrer un permis aux nouveaux exploitants et n'interrogeaient pas les conseillers au sujet des demandeurs auxquels ils consacraient beaucoup de temps avant qu'un permis leur soit accordé.

La conformité des demandeurs n'est pas toujours vérifiée avant l'octroi d'un permis

Les permis doivent seulement être accordés aux demandeurs pouvant démontrer qu'ils exploiteront un établissement en conformité avec toutes les exigences législatives et ministérielles. Si un demandeur ne peut démontrer une exploitation conforme, il doit redresser toutes les irrégularités avant d'obtenir un permis.

Dans un échantillon de nouveaux exploitants, nous avons examiné les détails du rapport d'inspection initiale et la documentation à l'appui présentée par le demandeur pour déterminer la conformité aux exigences avant l'octroi du permis. Nous avons conclu que les documents à l'appui, notamment les approbations municipales, les inspections des structures de jeu et les plans d'étage et d'implantation, répondaient aux exigences. Ces documents étaient habituellement versés au dossier du Ministère et étaient disponibles pour l'examen des gestionnaires régionaux.

Par contraste, les politiques des exploitants n'étaient habituellement pas versées au dossier du Ministère et n'étaient pas disponibles pour l'examen des gestionnaires. Des politiques appropriées doivent être en place dans les nouvelles garderies avant la délivrance d'un permis, afin d'assurer un environnement sécuritaire et sain pour les enfants. Cependant, une preuve montre que ces politiques n'étaient pas toujours conformes avant l'octroi d'un permis. Dans un cas, il était indiqué sur la liste de contrôle d'inspection que le demandeur ne répondait pas à un tiers des exigences. Par exemple, il n'avait pas obtenu les vérifications des antécédents criminels exigées, la politique d'administration de médicaments était incomplète, des dangers de sécurité potentiels (y compris des étagères instables) avaient été observés, et il n'y avait pas suffisamment de personnel en place pour le lancement des activités. Nous avons appris qu'une visite subséquente s'était tenue pour vérifier la conformité, mais il n'y avait aucune preuve au dossier que la visite de suivi avait de fait eu lieu ou que les infractions avaient été redressées.

Nous avons aussi noté que lors de nombreuses inspections pour le renouvellement du permis d'exploitants existants, les conseillers avaient souvent déterminé que les politiques des exploitants, comme celles relatives à la gestion des comportements, aux incidents graves, à l'administration des médicaments et à la vérification des antécédents criminels, ne répondaient pas aux exigences. En raison de leur nature, ces politiques ne changent pas, ou très peu, avec le temps, et doivent être en place avant que les exploitants commencent à offrir des services aux enfants.

Directives nécessaires pour la surveillance en temps opportun des nouveaux exploitants

Le permis initial d'exploitation de garderie accordé à un nouvel exploitant peut être d'une durée minimale de 3 mois et maximale de 12 mois. Les conseillers de programme nous ont informés que la décision concernant la durée d'un permis initial est fondée sur l'évaluation de l'aptitude de l'exploitant. Il est plus probable que les exploitants qui semblent aptes à exploiter une garderie se conformeront à

la législation et aux politiques et reçoivent donc un permis de durée plus longue. Nous avons cependant noté qu'il n'existe pas de lignes directrices pour évaluer la compétence et que les évaluations visant à justifier la durée en mois du permis initial n'étaient pas documentées.

En outre, le Ministère n'a pas établi de lignes directrices pour surveiller les nouveaux exploitants après la délivrance du permis initial et le début de la prestation des services aux enfants. Après qu'une garderie est en exploitation, une visite d'inspection est nécessaire pour garantir la conformité intégrale, car certaines exigences peuvent seulement être évaluées en présence des enfants. Par exemple, avant le début des opérations, les conseillers de programme ne peuvent vérifier si un ratio personnel-enfants adéquat est maintenu ou si des procédures d'urgence sont en place pour chaque enfant souffrant d'allergie. Les visites d'inspection des nouveaux exploitants doivent avoir lieu avant l'expiration du permis initial d'une durée de 3 à 12 mois. Nous avons examiné un échantillon de rapports d'inspection chez de nouveaux exploitants et relevé un certain nombre d'infractions qui auraient pu être constatées plus rapidement.

- Chez un exploitant titulaire d'un permis initial valide pour six mois, de nombreuses infractions ont été constatées lors de la première inspection pour renouveler le permis. Par exemple, le conseiller de programme a noté l'absence de preuve que le personnel avait obtenu les vérifications des antécédents criminels requises, ce qui aurait dû être fait avant de délivrer le permis initial. Le conseiller a aussi remarqué un risque d'étranglement potentiel, car un nouveau-né avait été nourri alors qu'il était couché sur le dos dans une couchette. En outre, les enfants ne faisaient pas l'objet de surveillance adéquate, car des bambins se promenaient sans être accompagnés d'un adulte.
- Chez un exploitant ayant un permis initial pour 11 mois, le conseiller de programme a observé, lors de la première inspection de renouvellement, que les médicaments n'étaient pas rangés dans un contenant verrouillable, les procédures d'urgence pour un enfant ayant des allergies graves n'avaient pas été revues avec les employés, et le nombre requis de personnel qualifié n'avait pas été engagé.
- Chez un exploitant titulaire d'un permis initial valide pour 12 mois, plusieurs problèmes ont été constatés durant la première inspection de renouvellement : des matières dangereuses, comme des fournitures médicales, des produits nettoyants et de l'équipement électrique, étaient à la portée des enfants; l'exploitant n'avait pas adopté de politique sur la vérification des antécédents criminels; et l'équipement et les meubles n'étaient pas sécuritaires ou en bon état.

Nous avons remarqué qu'en Colombie-Britannique, les nouvelles garderies agréées font l'objet d'une inspection d'évaluation des risques de six à huit mois après leur ouverture. L'évaluation des risques quantifie l'ampleur et la gravité des risques posés aux personnes recevant les services de garde, afin de déterminer la fréquence et le calendrier des inspections subséquentes.

RECOMMANDATION 2

Pour que non seulement les nouveaux exploitants de garderie se conforment à la législation et aux politiques du Ministère, mais offrent aussi un environnement sécuritaire et sain qui favorise le développement social, affectif et intellectuel des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- élaborer des lignes directrices pour aider les conseillers de programme à déterminer si les nouveaux demandeurs sont suffisamment compétents pour exploiter une garderie;
- examiner à fond les politiques des nouveaux exploitants pour s'assurer qu'elles sont conformes à l'ensemble des exigences ministérielles et législatives;

- fournir aux nouveaux demandeurs des lignes directrices détaillées, des modèles et des exemples de pratiques exemplaires pour les aider à élaborer les politiques requises avant d'obtenir un permis et de commencer leurs activités;
- suivre le temps qu'il faut aux nouveaux demandeurs pour obtenir un permis, documenter les raisons des retards et prendre des mesures appropriées au besoin;
- fournir aux gestionnaires régionaux suffisamment de preuve et de documentation pour appuyer l'octroi d'un permis aux nouveaux exploitants de garderie;
- évaluer le risque d'infraction que pose chaque nouvel exploitant et la durée du permis en fonction du risque, et surveiller les nouveaux exploitants en conséquence.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le développement social, affectif et intellectuel des enfants est une priorité clé du Ministère. Nous nous sommes engagés à travailler avec les exploitants de garderie pour favoriser leur observation de la législation et des politiques et pour appuyer leur important travail.

Une directive interne sur les permis sera élaborée et une formation sera offerte pour communiquer une orientation ultérieure aux bureaux régionaux au sujet du processus de demande de permis, y compris l'évaluation des compétences des demandeurs et l'examen de leurs politiques et procédures.

En novembre 2014, un webinaire sera présenté aux nouveaux demandeurs pour leur fournir des renseignements supplémentaires sur les exigences en matière de permis et le processus de demande. Le Ministère compte aussi élaborer d'autres outils et des échantillons de politiques et de procédures pour aider les demandeurs à remplir les exigences en matière de permis.

Le SGPSGE renferme un module d'orientation détaillée qui fournit de l'information aux nouveaux demandeurs sur les exigences en matière de permis, les responsabilités des exploitants de garderie, et le processus de demande de permis. La page sur la *Loi sur les garderies* du site Web, qui est destinée aux superviseurs, est un autre outil à l'appui de ces derniers et des exploitants pour renforcer leur connaissance des exigences provinciales relatives aux permis.

Des rapports sur les nouvelles demandes de permis en cours sont régulièrement produits dans le SGPSGE et précisent le statut des demandes et le nombre de jours depuis le début du processus. Ces rapports serviront au suivi des progrès dans le processus d'agrément et réduiront les retards.

Les demandeurs peuvent maintenant présenter en ligne dans le SGPSGE les renseignements et la documentation à l'appui de leur demande. Ce système a simplifié le processus d'examen par les conseillers de programme et facilite l'accès à la documentation par les gestionnaires régionaux aux fins de la prise de décisions concernant les permis.

La directive interne relative aux permis fournira une orientation ultérieure aux bureaux régionaux concernant les nouveaux exploitants dans des domaines comme l'évaluation de la conformité ainsi que la surveillance et le suivi appropriés, et normalisera la délivrance des permis à court terme et provisoires.

Renouvellement des permis d'exploitation de garderie et inspections

Un tiers des exploitants ne font pas l'objet d'une inspection en temps opportun

Pour renouveler leur permis, les exploitants de garderie présentent un formulaire de renouvellement, accompagné de frais de 10 $, un mois avant l'expiration. Ils fournissent les mêmes renseignements généraux que ceux requis dans le processus de demande des nouveaux exploitants. Après la

réception du formulaire, une inspection a lieu à l'improviste pour vérifier si l'exploitant maintient sa conformité aux exigences de son permis. Les exploitants qui présentent leur demande de renouvellement après l'expiration de leur permis doivent acquitter des frais de retard de 25 $. La **figure 3** montre le nombre d'inspections effectuées dans chaque région au cours des cinq dernières années civiles (2009-2013).

Le Ministère essaie de tenir des inspections à l'improviste dans le mois qui suit la réception d'une demande de renouvellement de permis. Dans notre échantillon de dossiers de renouvellement, nous avons constaté que la majorité des exploitants avaient présenté un formulaire dans les délais fixés. Les conseillers de programme nous ont dit qu'ils avaient avisé les exploitants ayant déposé leur formulaire en retard que leur exploitation était illégale. Pourtant, le Ministère a permis à certains exploitants de poursuivre leurs activités. Dans un dossier échantillonné, la garderie avait été exploitée sans permis pendant plus de 225 jours et aucune inspection n'avait été faite au cours de cette période car un formulaire de renouvellement n'avait pas été présenté. Le fait de procéder aux inspections à l'improviste à la réception des formulaires de renouvellement, au lieu de les tenir au hasard, élimine l'effet de surprise. Cette situation inquiète, car certains risques de conformité, comme le nombre approprié de personnel sur place, peuvent seulement être vérifiés avec efficacité lors d'une visite sur place à l'improviste.

Nous avons remarqué qu'au cours des cinq dernières années, les conseillers de programme n'avaient pas fait d'inspection chez près d'un tiers des exploitants avant l'expiration de leur permis. Il revient aux conseillers d'établir leur calendrier d'inspection. Au moment de notre audit, aucun registre des inspections n'était tenu par les gestionnaires régionaux ou au bureau principal du Ministère. Nous avons aussi remarqué que les gestionnaires régionaux procédaient à une évaluation essentiellement réactive des calendriers d'inspection, c'est-à-dire qu'ils produisaient des rapports périodiques seulement sur les permis expirés. Voir la **figure 4** pour le résumé des permis expirés.

Le Ministère n'a pas élaboré de plan officiel pour résorber l'arriéré d'inspections et inspecter les exploitants avant l'expiration de leur permis. Certains conseillers de programme que nous avons sondés ont affirmé qu'on les encourageait à effectuer deux inspections par jour pour être à jour dans leur charge de travail. Cependant, lorsque nous avons accompagné les conseillers aux inspections, nous avons constaté que celles-ci duraient entre une demi-journée et deux jours, d'après le nombre de pièces à inspecter et d'infractions relevées ou encore s'il s'agissait d'une première visite.

Le Ministère n'applique pas de processus axé sur le risque pour gérer la charge de travail liée aux inspections. Un tel processus permettrait d'évaluer systématiquement les exploitants en fonction de leur risque d'inobservation de la législation. Les conseillers de programme nous ont informés de

Figure 3 : Nombre d'inspections par région, 2009-2013
Source des données : ministère de l'Éducation

Région (année civile)	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Barrie	1 066	1 042	1 199	817	803	**4 927**
London	1 248	1 309	1 214	1 232	999	**6 002**
Nord	431	432	402	427	361	**2 053**
Ottawa	734	750	752	616	343	**3 195**
Toronto-Centre	1 071	1 080	989	973	786	**4 899**
Toronto-Ouest	892	862	879	882	694	**4 209**
Total	**5 442**	**5 475**	**5 435**	**4 947**	**3 986**	25 285

Figure 4 : Exploitants ayant un permis expiré mais n'ayant pas fait l'objet d'une inspection au 31 mars 2014
Source des données : ministère de l'Éducation

Région	N^bre de permis	N^bre de permis expirés	% de permis expirés	N^bre maximal de jours depuis l'expiration	N^bre moyen de jours depuis l'expiration
Barrie	1 133	469	41,4	501	166
London	1 152	246	21,4	294	45
Nord	396	51	12,9	645	68
Ottawa	684	261	38,2	516	238
Toronto-Centre	957	259	27,1	243	67
Toronto-Ouest	873	388	44,4	437	91
Total – Moyenne générale	**5 195**	**1 674**	**32,2%**	**645**	**124**

l'absence de lignes directrices pour catégoriser spécifiquement les exploitants à risque élevé, mais les exploitants titulaires d'un permis provisoire (c.-à-d. qui bénéficient d'un délai pour parvenir à la conformité) ou d'un permis à court terme (de moins d'un an) sont considérés comme prioritaires. Pourtant, les exploitants qui entrent dans cette catégorie ne font pas l'objet d'un suivi et il n'y a pas de processus pour les surveiller plus étroitement que les exploitants conformes.

Nous avons vu des exemples d'exploitants à risque élevé qui étaient surveillés moins souvent que les exploitations bien gérées. Par exemple, au cours d'une période de quatre ans, le permis d'une garderie a été suspendu, puis elle a obtenu un permis provisoire ainsi que deux permis à court terme par la suite. Plusieurs infractions majeures avaient été constatées, notamment le manque de supervision des enfants en raison de personnel insuffisant, l'entreposage inapproprié des aliments, et la non-restriction de l'accès des enfants aux produits nettoyants et aux couteaux. La dernière inspection chez cet exploitant avait eu lieu en novembre 2012. Le Ministère a ensuite délivré un permis à court terme venant à échéance en août 2013. Pourtant, en mai 2014, soit 9 mois après l'expiration du permis et 18 mois après la dernière inspection, cet exploitant à risque élevé n'avait toujours pas fait l'objet d'une inspection. Nous avons évalué un échantillon d'exploitants titulaires d'un permis provisoire et constaté que plus de 80 % avaient subi une inspection après l'expiration de leur permis.

Le document de travail *Modernisation des services de garde en Ontario* précise que le processus de délivrance de permis axé sur le risque permettrait une affectation efficace des ressources, afin de favoriser la santé et la sécurité des enfants dans les garderies agréées. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas encore mis en oeuvre le processus d'inspection axé sur le risque. Nous avons vu que la Colombie-Britannique avait mis en place un processus d'évaluation des risques, selon lequel les exploitants sont catégorisés en fonction de leur conformité actuelle et historique aux normes et les exploitants jugés à risque élevé doivent faire l'objet d'inspections plus fréquentes.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer d'inspecter les exploitants de garderie en temps opportun afin de vérifier qu'ils maintiennent leur conformité aux exigences législatives et fournissent des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- prendre des mesures plus efficaces à l'endroit des exploitants qui ne présentent pas à temps le formulaire de renouvellement de leur permis et établir un calendrier des inspections en fonction de la date d'expiration des permis

au lieu de la réception des formulaires de renouvellement;
- identifier les exploitants à risque élevé et élaborer une approche axée sur le risque afin de déterminer la façon d'inspecter ces exploitants de garderie et d'autres exploitants;
- dresser un plan fondé sur l'approche axée sur le risque afin de résorber l'arriéré d'inspections et d'inspecter les exploitants avant l'expiration de leur permis;
- établir un calendrier des visites de façon à réduire leur prévisibilité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accorde la priorité à l'inspection en temps opportun des exploitants de garderie afin de vérifier leur conformité continue aux exigences législatives et leur prestation des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire. Le SGPSGE a automatisé et simplifié le processus de renouvellement des permis pour les exploitants et des avis fréquents sont maintenant envoyés à ceux qui n'ont pas présenté de demande de renouvellement.

À long terme, le Ministère prévoit adopter un processus de délivrance de permis axé sur le risque afin de mettre en place un système d'octroi et de surveillance fondé sur des critères objectifs, dont l'historique des permis. Cette approche permettra d'accroître la conformité en reconnaissant les exploitants à haut rendement et de conformité constante, et en offrant des soutiens supplémentaires aux exploitants ayant des antécédents d'infraction.

Le Ministère a recruté d'autres conseillers de programme pour appuyer les inspections opportunes des garderies agréées et l'octroi de permis aux nouveaux demandeurs. En octobre 2014, le pourcentage de permis en retard avait diminué et était d'environ 15 % et l'arriéré avait été réduit de plus de la moitié. Le Ministère continue de cibler ses efforts sur l'arriéré et émettra une directive, à savoir qu'il faut prioriser le calendrier des inspections en examinant l'historique des permis et la période d'arriéré.

Pour réduire la prévisibilité des visites pour les besoins des permis, le Ministère évalue la possibilité d'accroître le recours aux visites de surveillance à l'improviste.

Améliorations à apporter aux lignes directrices des procédures d'inspection et à l'examen par les gestionnaires

Pour déterminer si les exploitants de garderie se conforment aux exigences en matière de permis, les conseillers de programme doivent remplir une liste de contrôle d'inspection. Cette liste renferme 278 questions et doit être utilisée conjointement avec les lignes directrices procédurales du Ministère. Nous avons cependant noté que les lignes directrices utilisées pour évaluer la conformité aux exigences en matière de permis étaient vagues. Par conséquent, les conseillers de programme ont beaucoup de latitude lorsqu'ils remplissent la liste de contrôle d'inspection. Nous avons parlé à plusieurs conseillers et les avons accompagnés à certaines inspections pour déterminer les types de procédures appliquées. Nous avons notamment fait les constatations suivantes :

- Les conseillers de programme doivent vérifier si les médicaments, les produits nettoyants et les autres matières dangereuses sont rangés de manière sécuritaire et sont inaccessibles aux enfants. Durant les inspections auxquelles nous avons assisté, nous avons observé que certains conseillers vérifiaient toutes les armoires de rangement et les placards, tandis que d'autres en inspectaient quelques-uns seulement. Dans un cas, le Ministère avait reçu une plainte qu'un enfant avait mis la main sur du nettoie-vitre, qu'il s'était versé sur la tête et avait couru un risque d'ingestion. Des procédures d'inspection plus détaillées ou des procédures minimales recommandées pour évaluer l'entreposage des produits dangereux permettraient de cerner de tels risques.

- Un conseiller avait effectué des inspections chez le même exploitant pendant huit années consécutives. En 2014, cet exploitant a été confié à un autre conseiller, que nous avons accompagné à l'inspection. Beaucoup d'infractions ont été relevées pendant l'inspection, dont bon nombre auraient dû être constatées à l'ouverture de la garderie. Par exemple, différentes politiques, telles que sur la vérification des antécédents criminels et les incidents graves, ne précisaient pas l'ensemble des exigences législatives et ministérielles; les renseignements aux fins de communication d'urgence n'étaient pas versés au dossier de près de la moitié des enfants inscrits; et il n'existait pas de politique écrite sur la gestion des comportements. Le Ministère n'a pas adopté de politique exigeant que les conseillers soient soumis à une rotation périodique afin d'assurer différents points de vue lors des inspections et de remédier aux incohérences dans les pratiques d'inspection.
- Les conseillers doivent vérifier si le personnel de garderie a obtenu les examens de santé et les immunisations nécessaires avant de commencer à travailler. Une conseillère à laquelle nous avons parlé a affirmé que les lignes directrices procédurales ne renfermaient pas de précisions sur ces exigences et que des précisions n'étaient pas communiquées aux conseillers. Elle ne savait pas quels examens de santé et immunisations étaient requis ou la fréquence des injections de rappel.

Généralement, nous croyons qu'il faut améliorer le processus d'examen des inspections que suivent les gestionnaires régionaux. Nous avons appris que ces derniers examinent chaque dossier en mettant l'accent sur les infractions repérées à l'inspection. Compte tenu de la grande marge de manoeuvre dont disposent les conseillers de programme, il faut insister pour qu'ils documentent leurs conclusions que les exploitants satisfont les exigences relatives aux permis. Par exemple, la conformité constatée doit être accompagnée d'une description des activités que le conseiller a exercées avant de parvenir à de telles conclusions. Deux gestionnaires régionaux consultés ont affirmé qu'ils accompagnaient les conseillers aux inspections lorsque le temps le leur permettait. Toutefois, la majorité des conseillers ont dit qu'ils n'ont jamais été accompagnés par le gestionnaire régional à une inspection.

RECOMMANDATION 4

Pour mettre en place des procédures d'inspection efficaces afin de vérifier si les exploitants de garderie maintiennent leur conformité aux exigences législatives et fournissent des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- renforcer les lignes directrices des procédures d'inspection que suivent les conseillers de programme pour qu'elles comprennent des procédures minimales détaillées;
- offrir régulièrement une formation aux conseillers de programme et une formation d'appoint sur les lignes directrices relatives aux inspections;
- exiger des conseillers de programme qu'ils documentent les procédures appliquées et les conclusions qu'ils tirent durant les inspections, et qu'ils conservent toute la documentation pertinente pour l'examen subséquent des gestionnaires;
- procéder à des rotations périodiques dans la charge de travail des conseillers de programme afin de remédier aux incohérences dans les pratiques d'inspection.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Depuis le transfert de la responsabilité en matière de permis du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse au ministère de l'Éducation, sept nouvelles directives internes ont été élaborées et trois directives existantes, mises à jour. D'autres directives sont actuellement en voie de mise à jour, dont une directive interne

sur les permis qui appuiera l'interprétation et l'application cohérentes de la *Loi sur les garderies*.

Divers programmes de formation se poursuivent depuis janvier 2012, et une formation supplémentaire sur les directives internes nouvelles et actualisées commence en novembre 2014. L'an dernier, le Ministère a offert une formation sur le processus relatif aux permis, l'interprétation de la *Loi sur les garderies* et les normes de documentation. Un module de formation approfondie de quatre jours a aussi été élaboré pour les nouveaux conseillers de programme; la formation s'est tenue en juillet 2013 et août 2014.

Le Ministère élabore une stratégie de formation exhaustive afin d'appuyer les nouveaux conseillers de programme et les gestionnaires régionaux ainsi que l'apprentissage et le perfectionnement continus du personnel actuel. Il a aussi créé cinq nouveaux postes de conseiller de programme principal pour offrir une formation supplémentaire au personnel et améliorer la surveillance en région et les pratiques relatives aux permis. Les nouvelles pratiques permettront d'accroître la cohérence des conclusions concernant les permis et de définir les attentes relatives à la conservation de la documentation pertinente.

Lorsque la géographie le permet, les rotations dans la charge de travail ont lieu à l'occasion. Le Ministère envisage une rotation plus fréquente des dossiers confiés aux conseillers de programme, dans la mesure du possible, tout en préconisant la cohérence des pratiques.

Renforcement des mesures d'exécution à l'endroit des exploitants non conformes

En vertu de la *Loi sur les garderies*, l'exploitant commet une infraction lorsqu'il communique intentionnellement des renseignements falsifiés, exploite une garderie sans permis ou avec un permis suspendu ou qu'il ne respecte pas une injonction. Les personnes reconnues coupables de ces infractions sont passibles d'une amende maximale de 2 000 $ par jour ou d'une incarcération d'un an. En outre, les personnes reconnues coupables d'entraver une inspection sont passibles d'une amende maximale de 5 000 $, d'un emprisonnement de deux ans ou de ces deux peines. Le personnel du Ministère a affirmé qu'à sa connaissance, aucune accusation n'avait été portée contre un exploitant agréé au cours des cinq dernières années. La **figure 5** montre que le Ministère a pris seulement 18 mesures d'exécution (les mesures sont aussi décrites à la **figure 5**) contre des exploitants de garderie ces 5 dernières années.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers d'inspection où un permis ordinaire avait été délivré et noté que la majorité des exploitants avaient commis certaines infractions initiales pouvant nuire à la santé et à la sécurité des enfants. Dans la plupart des cas, l'exploitant avait envoyé un courriel au conseiller de programme l'informant qu'il avait rectifié le problème. Toutefois, aucun justificatif, comme une politique mise à jour, n'a été présenté pour confirmer qu'il avait remédié à l'infraction. Nous avons constaté des cas où les mêmes infractions avaient été relevées lors de nombreuses inspections. Par exemple, dans trois inspections consécutives chez un exploitant, le conseiller avait noté l'absence de procédure écrite pour surveiller les pratiques de gestion du comportement. L'exploitant avait envoyé des courriels pour faire savoir que la politique renfermait désormais l'information manquante, et le conseiller a octroyé un permis ordinaire à l'exploitant. Toutefois, l'infraction n'avait pas été redressée parce que si l'information avait été documentée après la première inspection, elle n'aurait pas soulevé de problème lors des deux inspections subséquentes. Le Ministère n'a pas adopté de lignes directrices pour aider les conseillers de programme à déterminer la marche à suivre pour le suivi des infractions, de façon que les exploitants y remédient effectivement.

Toutes les infractions signalées à l'inspection doivent être consignées sur la page des services de garde agréés du site Web du Ministère. Cependant,

Figure 5 : Mesures d'exécution prises par le Ministère, 2009-2013

Source des données : ministère de l'Éducation

Mécanisme d'exécution (année civile)	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Refus de renouveler le permis	0	1	2	0	1	**4**
Révocation du permis	1	0	0	0	0	**1**
Suspension du permis*	1	1	6	3*	1	**12**
Injonction de remédier à l'infraction	0	0	0	0	1	**1**
Accusations portées	0	0	0	0	0	**0**
Total	**2**	**2**	**8**	**3**	**3**	**18**

* Le BVGO a relevé un avis de directive de suspendre un permis qui n'était pas compris dans la liste fournie par le Ministère pour les années civiles de 2009 à 2013.

le site renferme des énoncés généraux seulement sur les infractions et non les faits observés. Par exemple, dans un cas, les notes sur le site indiquaient que la garderie n'avait pas satisfait les exigences du médecin hygiéniste local. Pourtant, aucun détail n'avait été fourni pour informer les parents de la préoccupation ou du risque concernant leur enfant. De plus, dans 20 % des inspections examinées, les infractions repérées n'avaient pas été déclarées sur le site Web du Ministère. Par exemple, une inspection avait établi que l'équipement et le mobilier à la garderie n'étaient pas sécuritaires, mais cette infraction n'était pas déclarée sur le site du Ministère.

Pendant le processus d'inspection aux fins du renouvellement du permis, si le conseiller de programme détermine que l'exploitant ne se conforme pas aux exigences en matière de permis, il doit documenter l'infraction, décrire les mesures à prendre pour parvenir à la conformité, et fixer une date à laquelle l'infraction doit avoir été redressée. Aux termes de la politique du Ministère, les exploitants ont au plus 10 jours ouvrables pour corriger les cas de non-conformité. Si l'exploitant ne peut remédier à l'infraction dans le délai fixé ou si celle-ci pose un risque pour la sécurité des enfants, un permis provisoire doit être accordé. La **figure 6** montre le nombre de permis provisoires délivrés au cours de cinq années civiles, soit de 2009 à 2013.

La politique du Ministère précise que les permis provisoires doivent être octroyés pour une période maximale de trois mois, mais peuvent l'être pour une période plus longue dans des circonstances exceptionnelles, qui doivent être documentées. Nous avons cependant constaté que près de la moitié des permis provisoires échantillonnés ont été délivrés pour des périodes allant de quatre à six mois, sans toutefois être accompagnés d'une justification documentée. De plus, les conseillers de programme sont censés surveiller de près et documenter les efforts de l'exploitant pour parvenir à la conformité durant la période d'effet du permis provisoire. Cette information peut ensuite servir à déterminer s'il faut prendre une mesure d'exécution prescrite par la loi, notamment la révocation du permis ou le refus de le renouveler. Nous avons noté que les deux tiers des permis provisoires dans notre échantillon n'étaient pas accompagnés de preuve documentaire d'une surveillance accrue.

Aux termes de la politique ministérielle, la délivrance de deux permis provisoires consécutifs pour une même infraction devrait accorder suffisamment de temps à l'exploitant pour assurer sa conformité avant qu'une mesure d'exécution soit imposée.

Figure 6 : Permis provisoires octroyés, 2009-2013

Source des données : ministère de l'Éducation

Année civile	Nombre de permis provisoires octroyés
2009	98
2010	90
2011	83
2012	60
2013	49
Total	**380**

Nous avons recensé 22 exploitants ayant obtenu de nombreux permis provisoires au cours des 2 dernières années. L'inspection la plus récente d'un exploitant ayant reçu quatre permis provisoires consécutifs avait révélé qu'il n'avait pas passé en revue avec le personnel les procédures d'urgence visant un enfant ayant des allergies graves; des produits nettoyants dangereux étaient accessibles aux enfants; et des vis étaient à découvert dans les supports fixant les structures de jeu au sol, ce qui présentait un risque de blessure. Pourtant, un autre permis provisoire a été délivré sans être accompagné de mesure d'exécution. La législation autorise le Ministère à révoquer ou à refuser de renouveler un permis, mais nous n'avons relevé aucune ligne directrice pouvant aider les bureaux régionaux à déterminer quand cette marche à suivre était appropriée.

Notre examen des permis provisoires a aussi relevé des cas d'exploitants recevant des permis, soit provisoires, soit à court terme (les exploitants titulaires de permis de ce genre sont considérés comme à risque élevé). Nous avons appris que des permis à court terme sont délivrés lorsque les conseillers de programme veulent soumettre les exploitants à une surveillance plus fréquente. Nous nous inquiétons cependant que des permis à court terme soient parfois accordés plutôt que des permis provisoires, afin d'éviter l'octroi de permis provisoires consécutifs. Nous avons constaté l'absence de directives sur les circonstances appropriées dans lesquelles délivrer un permis à court terme. Nous avons aussi noté que le Ministère n'avait pas fait de suivi des permis à court terme octroyés et ne pouvait extraire de renseignements à ce sujet de son système informatique. Par conséquent, nous n'avons pu déterminer le nombre total d'exploitants de garderie présentant un risque élevé.

Le personnel des trois régions visitées nous a informés que si des préoccupations sont soulevées au sujet d'infractions nombreuses ou récurrentes, les mesures supplémentaires à prendre peuvent comprendre une rencontre de l'exploitant et du gestionnaire régional. Il n'existe pas de lignes directrices ou de politiques officielles concernant ces rencontres, mais nous avons constaté que le gestionnaire et l'exploitant se réunissaient pour discuter d'un plan afin de remédier à l'infraction. Dans un cas, une garderie était de plus en plus insalubre à chaque inspection. Elle n'avait cependant pas été fermée, parce qu'elle était située dans une région offrant peu de services de garde. En fin de compte, une plainte a été déposée pour l'odeur nauséabonde dans la garderie, la présence de souris, et le fait qu'un cuisinier préparait la nourriture pendant qu'il était malade. La garderie a fini par être nettoyée après une rencontre entre le gestionnaire régional et l'exploitant. Une des trois régions seulement que nous avons visitées prenait note des exploitants convoqués à une rencontre. Cette région avait tenu cinq réunions en 2012, quatre en 2013, et huit de janvier à mai 2014.

RECOMMANDATION 5

Pour assurer que des politiques et procédures adéquates sont en place pour contraindre les exploitants à se conformer aux exigences législatives et les aider à fournir des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- obtenir des documents à l'appui appropriés pour vérifier si les infractions constatées ont été redressées et pour les besoins de la surveillance par les gestionnaires;
- surveiller de plus près, au besoin, les exploitants ayant reçu un permis provisoire;
- élaborer ou renforcer les lignes directrices concernant l'octroi de permis à court terme; la prolongation des permis provisoires après trois mois; les rencontres entre les gestionnaires régionaux et les exploitants de garderie; et la suspension et la révocation des permis ou le refus de les renouveler;
- publier à la page sur les services de garde d'enfants agréés du site Web du Ministère toutes les infractions recensées pendant les inspections et inclure des détails suffisants

pour informer les parents des risques auxquels leurs enfants sont exposés;

- administrer des mesures d'exécution efficaces à l'endroit des exploitants qui ne se conforment pas aux exigences législatives et ministérielles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Pour favoriser la conformité et la prestation des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le Ministère mettra en oeuvre un processus ordinaire d'examen des dossiers, afin de renforcer la cohérence et d'améliorer la documentation dans les dossiers. Ce processus permettra également d'orienter les conseillers de programme dans leur évaluation des constatations d'inspection et de l'importance des mesures d'exécution à prendre.

Le Ministère élaborera une directive d'exécution interne relative aux permis pour offrir une orientation supplémentaire concernant la gestion et la surveillance des permis provisoires, les critères de délivrance et de surveillance des permis à court terme, et la gamme et la hiérarchie des mesures d'exécution que peuvent imposer les bureaux régionaux pour remédier aux infractions chroniques. Si le projet de loi 10 est adopté, il procurera des pouvoirs d'exécution supplémentaires. En outre, la transition à une approche axée sur le risque renforcera l'orientation au sujet des mesures d'exécution et leur application cohérente.

Le Ministère fournit actuellement de l'information sur les services de garde agréés, y compris les constatations des inspections, à la page sur les services de garde agréés de son site Web. Sur demande, les exploitants doivent aussi fournir aux parents une copie de la liste de contrôle détaillée utilisée pour les inspections aux fins de permis. Pour être encore plus informatif, le Ministère envisage des mécanismes pour afficher en ligne une information plus détaillée à l'intention des parents.

Si la loi proposée est adoptée, elle offrira une gamme d'options d'exécution nouvelles et améliorées à appliquer pour intervenir de manière efficace auprès des exploitants qui contreviennent aux exigences législatives et réglementaires, notamment les ordonnances de conformité, de protection et de restriction, les pénalités administratives, et la publication obligatoire des contraventions.

Renforcement de la surveillance des agences de garde d'enfants en résidence privée

Les agences de garde en résidence privée sont autorisées à exploiter un réseau de garderies en milieu familial. Elles peuvent vérifier, approuver et surveiller les exploitants de garderie et sont tenues d'inspecter chaque résidence tous les trois mois. Les conseillers de programme doivent inspecter les agences pour déterminer leur conformité aux exigences en matière de permis et visiter de 5 % à 10 % des résidences privées pour observer le personnel pendant les inspections.

Pour l'inspection d'une agence, le conseiller de programme se sert d'une liste de contrôle semblable à celle utilisée pour une garderie, mais qui a été modifiée en fonction des exigences visant les garderies en milieu familial. Nous avons constaté, dans plus de la moitié des dossiers examinés, qu'on n'avait pas répondu à certaines questions sur les listes de contrôle d'inspection pour les agences. Par exemple, il n'était pas confirmé que les chiens et chats dans la résidence d'un fournisseur avaient été vaccinés contre la rage. Dans un autre cas, le conseiller n'avait pas vérifié si les armes à feu dans la résidence étaient verrouillées et inaccessibles aux enfants. Nous avons aussi noté dans notre échantillon quelques cas d'inspections effectuées par le Ministère dans des agences pour lesquelles les conseillers n'avaient pas visité au moins 5 % des résidences des fournisseurs, comme il est exigé.

Les agences de garde en résidence privée doivent inspecter les établissements de leurs

fournisseurs tous les trois mois. Les employés des agences effectuent ces inspections en utilisant leur propre liste de contrôle. Nous avons revu un échantillon de listes de contrôle élaborées par différentes agences et noté que la liste d'une agence était très détaillée et généralement conforme à la Loi, alors qu'une autre était très brève et ne répondait pas à toutes les exigences. Par exemple, il n'était pas exigé que des alarmes à feu soient installées à chaque étage de la résidence des fournisseurs. Le Ministère n'offre pas de modèle aux agences pour les aider à élaborer des procédures d'inspection afin d'évaluer toutes les exigences en matière de permis de manière uniforme à l'échelle de la province. L'exploitant d'une agence que nous avons visitée a fait savoir qu'une aide en ce sens serait bénéfique pour tous les exploitants d'agence.

Nous avons accompagné des conseillers de programme aux inspections chez les fournisseurs de services et constaté que les conseillers suivaient différentes procédures chez chaque fournisseur. Par exemple, un conseiller a posé des questions détaillées aux fournisseurs sur leur connaissance de certaines politiques, tandis qu'un autre a seulement posé des questions sur les mesures disciplinaires de la politique de gestion du comportement. Nous avons aussi remarqué qu'un conseiller appliquait des procédures distinctes chez différents fournisseurs. Par exemple, dans deux maisons visitées, le conseiller a demandé où étaient rangés les couteaux pour vérifier s'ils étaient hors de la portée des enfants. Toutefois, il n'a pas posé cette question au troisième fournisseur visité. Des procédures ministérielles normalisées garantiraient l'examen uniforme de toutes les exigences principales.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que des politiques et procédures adéquates sont en place afin de vérifier que les agences de garde d'enfants en résidence privée se conforment aux exigences législatives et offrent des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- élaborer des lignes directrices d'inspection plus détaillées pour les conseillers de programme;
- veiller à visiter le nombre minimal requis de résidences lors des inspections des agences;
- vérifier que les listes de contrôle d'inspection des agences aux fins des permis sont entièrement remplies;
- envisager d'élaborer des listes de contrôle d'inspection pour le personnel des agences.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a récemment mis à jour ses directives relatives aux permis pour fournir plus de détails sur l'octroi de permis aux garderies en résidence privée et pour clarifier le nombre minimal de résidences à visiter lors des inspections aux fins de permis ainsi que les attentes concernant la surveillance par les gestionnaires dans le processus d'approbation des permis.

En plus de préciser l'orientation, le Ministère met à jour le logiciel des inspections aux fins de permis pour s'assurer que les listes de contrôle d'inspection sont entièrement remplies avant de délivrer un permis.

Le Ministère collaborera avec les agences de garde en résidence privée pour créer une liste de contrôle échantillon à leur intention, qui expose les exigences minimales relatives aux inspections des résidences.

Examen de la charge de travail et des besoins en formation des conseillers de programme

Au moment de notre audit, le Ministère employait environ 48 conseillers de programme permanents. Pour alléger la lourde charge de travail, le Ministère a engagé 12 employés contractuels pour une période de 18 mois, pour un effectif total de 60 conseillers de programme actifs (le nombre

exact fluctue en raison d'événements comme les retraites, les congés de maternité et le recrutement). Lors de notre dernier audit en 2005, il y avait aussi quelque 60 conseillers de programme, mais les responsabilités de certains comprenaient l'inspection d'établissements autres que les garderies. Néanmoins, le nombre de garderies a sensiblement augmenté, passant de 3 900 en 2005 à 5 200 en 2014, soit une hausse de 33 %. De plus, le nombre moyen de dossiers des conseillers a augmenté dans une proportion similaire (soit de 67 à 87 garderies par conseiller), et la moitié des conseillers étaient chargés de l'inspection et de la surveillance de plus de 100 garderies. La **figure 7** montre la charge de travail moyenne ventilée par bureau régional.

Certains conseillers assument une charge de travail beaucoup plus importante. Une conseillère que nous avons consultée a affirmé qu'elle supervisait 125 garderies et qu'il lui fallait plus d'une journée pour en inspecter certaines. Elle a ajouté que pour ne pas être en retard dans sa charge de travail, elle devait inspecter quatre garderies par jour. Ces contraintes temporelles entraînent le risque que les conseillers n'aient pas suffisamment de temps pour procéder à des inspections approfondies, compte tenu du fait qu'ils s'acquittent d'autres importantes fonctions, dont l'examen des demandes de permis de nouveaux exploitants, le suivi des incidents graves et des plaintes, et l'imposition de mesures d'exécution au besoin.

Pour remplir ces fonctions, les conseillers doivent faire preuve de jugement sûr. Il est donc important qu'ils reçoivent une formation et une orientation adéquates pour exercer pertinemment leur jugement. Aux termes de la législation, les superviseurs de garderie doivent être titulaires d'un diplôme en éducation de la petite enfance, mais des acquis scolaires similaires ne sont pas exigés des conseillers de programme. Dans les trois régions visitées, nous avons noté que seulement la moitié des conseillers détenaient ce titre de compétences.

En juillet 2013, le bureau principal du Ministère a fourni aux nouveaux conseillers de programme une formation de quatre jours sur les stratégies en vue de préparer, d'exécuter et de documenter les inspections aux fins de permis. Le Ministère nous a informés que tous les conseillers avaient suivi cette formation avant septembre 2014. Pourtant, lorsque nous les avons interviewés, la majorité nous a dit ne pas avoir achevé cette formation. Beaucoup ont affirmé avoir été formés en observant au poste de travail un conseiller plus expérimenté pendant une semaine environ et ne pas avoir suivi de formation officielle sur les politiques ou les lignes directrices qu'ils doivent appliquer. Une conseillère nous a même dit qu'elle ne connaissait pas la politique sur les plaintes et qu'elle avait seulement été informée, plusieurs mois après son entrée en fonction, que les inspections devaient faire l'objet d'un examen par le gestionnaire régional.

Figure 7 : Nombre de dossiers des bureaux régionaux par conseiller, mars 2014
Source des données : ministère de l'Éducation

Bureau régional	Conseillers de programme permanents	Conseillers de programme temporaires	N^bre^ total de conseillers de programme	Garderies agréées	N^bre^ de garderies par conseiller
Barrie	10	4	14	1 139	81
London	9	1	10	1 157	116
Nord	5	0	5	398	80
Ottawa	7	2	9	695	77
Toronto-Centre	10	2	12	958	80
Toronto-Ouest	7	3	10	872	87
Total – Moyenne	**48**	**12**	**60**	**5 219**	**87**

Les conseillers consultés nous ont fait savoir qu'ils aimeraient recevoir une formation sur l'interprétation de la législation et la façon de répondre correctement aux questions sur la liste de contrôle d'inspection. Ils nous ont aussi dit qu'ils avaient besoin de soutiens supplémentaires, sous forme d'aide-mémoire, pour la tenue des inspections, comme de mini-listes de contrôle où sont indiquées toutes les politiques et exigences, la documentation à vérifier dans les dossiers du personnel et des enfants, et les exigences à observer dans les garderies. Nous avons remarqué que des conseillers avaient créé leurs propres aide-mémoire.

RECOMMANDATION 7

Pour mettre en place un réseau de garderies accessible, coordonné et de grande qualité en Ontario qui favorise le développement social, langagier et cognitif des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- réévaluer les exigences scolaires des conseillers de programme à l'avenir afin de tenir compte de leur niveau de scolarité et d'expérience en garderie;
- voir à ce que les conseillers de programme reçoivent la formation et les soutiens opérationnels nécessaires pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement des responsabilités de leur poste;
- évaluer la charge de travail des conseillers de programme pour leur accorder suffisamment de temps pour effectuer des inspections approfondies.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a créé le nouveau poste de conseiller de programme principal dans les régions pour appuyer la surveillance et la formation et accroître l'uniformité à l'échelon régional. Les titulaires du poste doivent posséder le titre d'éducateur de la petite enfance inscrit. Le Ministère entend poursuivre l'évaluation des exigences de scolarité du personnel des directions.

À l'heure actuelle, près de 70 % des conseillers de programme sont titulaires d'un diplôme en éducation de la petite enfance, soit une hausse par rapport au taux de 57 % en 2008. Les titres de compétences des autres conseillers comprennent le diplôme en techniques d'éducation spécialisée et le baccalauréat ou la maîtrise en travail social. De nombreux conseillers de programme ont aussi une vaste expérience du secteur des services de garde de l'Ontario. Les nouveaux conseillers doivent maintenant avoir des connaissances spécialisées des principes et pratiques de l'apprentissage et du développement des enfants ainsi qu'une longue expérience de la garde d'enfants.

Une formation sur la qualité des programmes a aussi été fournie aux gestionnaires régionaux et aux conseillers. D'ailleurs, le Ministère met en oeuvre, à l'intention de son personnel, une stratégie de renforcement des capacités sur une période de 12 mois rattachée à son cadre, *Comment apprend-on? Pédagogie de l'Ontario pour la petite enfance.* Comme mentionné ci-haut, divers programmes de formation du personnel se poursuivent depuis janvier 2012 et il est prévu qu'une formation supplémentaire sur les directives internes nouvelles et actualisées commencera en novembre 2014.

Le Ministère a mis sur pied une nouvelle unité d'application des mesures législatives comptant neuf nouveaux employés, qui sont chargés des dossiers des garderies non agréées; l'effectif de l'Unité est complet et formé. Un plan de transition a été adopté pour transférer la responsabilité des enquêtes auprès des fournisseurs de services de garde non agréés, dont s'acquittent actuellement les conseillers du programme des garderies agréées, à l'Unité d'application des mesures législatives d'ici la fin de 2014.

Le Ministère continue d'analyser les besoins en personnel permanent mais, entre-temps, des employés supplémentaires ont été recrutés, y

compris 16 conseillers de programme temporaires dans les bureaux régionaux pour résorber l'arriéré de permis et appuyer les nouveaux demandeurs. En outre, le SGPSGE a permis de maximiser l'efficacité du personnel ministériel en remplaçant les processus manuels sur imprimés par un système automatisé rationalisé.

Le Ministère analyse également les activités relatives aux permis et le nombre de dossiers afin de définir des mécanismes pour faciliter la répartition équitable des dossiers et l'affectation appropriée des ressources entre les régions.

Vérification des antécédents criminels

Les vérifications des antécédents criminels de nouveaux exploitants éventuels ne sont pas recueillies

Les exploitants éventuels doivent présenter une vérification de leurs antécédents criminels avant d'obtenir un permis. Cette vérification vise à garantir la sécurité et le bien-être des enfants dans les garderies et l'exploitation responsable des garderies agréées. Le Ministère exempte les demandeurs d'une vérification si les trois conditions suivantes sont remplies :

- la garderie est constituée en société et les membres de son conseil d'administration n'ont pas de contact direct avec les enfants;
- le demandeur est titulaire d'un permis octroyé par le Ministère ou exécute un autre programme dans la collectivité;
- le demandeur a une expertise confirmée en prestation de services dans la collectivité.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de nouveaux exploitants et constaté que 50 % renfermaient les vérifications des antécédents criminels requises. Cependant, nous avons fait les constatations suivantes :

- Concernant 35 % des dossiers échantillonnés, nous avons constaté qu'ils ne contenaient pas de vérification des antécédents criminels, car les demandeurs bénéficiaient d'une exemption. Toutefois, dans ces cas, les conseillers de programme n'avaient pas documenté le critère d'exemption appliqué. De plus, les conseillers ne pouvaient préciser de marche à suivre pour déterminer qu'un exploitant donné avait une expertise confirmée en prestation de services dans la collectivité ou que les administrateurs n'entreraient pas en contact direct avec les enfants.
- Pour les 15 % de dossiers restants qui ne renfermaient pas de vérification des antécédents criminels, on nous a dit qu'une vérification avait été soumise, mais qu'elle avait été détruite ou retournée à l'exploitant. Dans certains cas, le conseiller avait consigné les noms des personnes ayant soumis les vérifications, alors que dans de nombreux autres, il n'y avait rien au dossier pour confirmer la réception des vérifications. Aux termes de la politique ministérielle, les bureaux régionaux doivent élaborer une procédure pour conserver les vérifications des antécédents criminels, mais aucun des bureaux visités ne l'avait fait.

La politique du Ministère n'exige pas des exploitants qu'ils présentent périodiquement des vérifications à jour. Dans un cas, le demandeur avait joint une vérification datant de 2008 à une demande présentée en 2013 pour l'exploitation d'une nouvelle garderie. Nous avons constaté que ce demandeur déménageait son exploitation à un nouvel endroit et soumettait la vérification pour l'ancien établissement.

Les vérifications des antécédents criminels de certains membres du personnel de garderie ne sont pas examinées par le Ministère

Les nouveaux exploitants doivent élaborer une politique sur la vérification des antécédents criminels pour le personnel de garderie et les bénévoles. La politique du Ministère, adoptée en 1995, précise que la vérification des antécédents criminels s'inscrit dans le processus d'embauche et même

si une vérification révèle des accusations ou des condamnations criminelles, cela n'empêche pas nécessairement l'embauche. Les exploitants ont intérêt à considérer la nature et les circonstances liées aux accusations et condamnations antérieures, et il leur revient exclusivement de prendre les décisions d'embauche.

Dans le cadre des inspections, le Ministère demande aux exploitants de confirmer qu'ils ont élaboré et mis en oeuvre des politiques sur la vérification des antécédents criminels. Nous avons accompagné des conseillers de programme à plusieurs inspections et observé ces derniers examinant des dossiers de personnel afin de vérifier s'ils renfermaient des vérifications des antécédents criminels. À l'occasion, les vérifications étaient placées dans des enveloppes scellées, que les conseillers n'ouvraient pas. Par conséquent, les conseillers ne pouvaient confirmer si une vérification avait été reçue ou, dans l'affirmative, l'information qu'elle renfermait. Lors d'une visite, nous avons remarqué un préposé à la préparation d'aliments intervenant auprès des enfants, mais le conseiller n'avait pas déterminé si une vérification des antécédents criminels était requise ou si elle était versée au dossier de cet employé.

Nous avons aussi noté un cas où un employé de garderie avait été accusé de contacts sexuels sur un enfant après son embauche. L'infraction concernait un enfant non inscrit à la garderie où cet employé travaillait. L'exploitant a renvoyé l'employé, mais le conseiller chargé de l'inspection de la garderie n'a pu confirmer si le dossier de l'employé comprenait une vérification des antécédents criminels ou si des accusations criminelles avaient déjà été portées contre lui.

Nous avons examiné un certain nombre de politiques sur les vérifications des antécédents criminels élaborées par les exploitants pour déterminer si elles répondaient aux exigences ministérielles. Certaines politiques laissaient à désirer, alors que d'autres renfermaient des pratiques exemplaires qui dépassaient les exigences du Ministère.

- La politique du Ministère sur la vérification des antécédents criminels s'applique seulement au personnel de garderie et aux bénévoles qui entrent directement en contact avec les enfants. Certains exploitants exigent cependant une vérification des antécédents criminels des employés qui n'ont pas de contact direct avec les enfants, tels que les cuisiniers, les chauffeurs et les préposés à l'entretien.
- La politique du Ministère sur la vérification des antécédents criminels n'exige pas des exploitants ou de leur personnel de soumettre périodiquement des vérifications à jour. Cependant, certains exploitants exigent des vérifications tous les cinq ans.
- Des exploitants demandent une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables plutôt que la vérification des antécédents criminels exigée par le Ministère. La vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables vise les personnes voulant travailler avec des enfants ou des personnes considérées comme vulnérables ou plus à risque que la population générale. Cette vérification est plus exhaustive et comprend des recherches supplémentaires portant, par exemple, sur les ordonnances de restriction, l'état de personne graciée et les signalements à la police pour des comportements menaçants ou violents.

Nous avons noté que plusieurs conseils scolaires en Ontario ont récemment commencé à exiger des personnes voulant faire du bénévolat ou postulant un emploi dans les écoles primaires et secondaires qu'elles se soumettent à une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables. Certaines municipalités exigent aussi cette vérification pour le personnel de garderie. En outre, l'Alberta et la Saskatchewan demandent que le personnel de garderie obtienne une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, de même que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario pour les postulants auprès des maisons de soins infirmiers ou des établissements de soins de longue durée.

RECOMMANDATION 8

Pour faire en sorte que les exploitants de garderie offrent un environnement sécuritaire et sain qui favorise le développement social, affectif et intellectuel des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- revoir sa politique sur la vérification des antécédents criminels pour déterminer s'il y a lieu de l'actualiser, les personnes à assujettir à la politique et la pertinence des exemptions;
- confirmer que les vérifications des antécédents criminels ont été versées au dossier de tous les nouveaux exploitants et vérifier que les membres du conseil d'administration et les autres membres du personnel qui n'ont pas obtenu de vérification de leurs antécédents criminels n'ont pas de contact direct avec les enfants;
- exiger une mise à jour périodique des vérifications des antécédents criminels des exploitants et du personnel de garderie;
- exiger des vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables en plus des vérifications des antécédents criminels.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère met actuellement à jour sa directive interne sur la vérification des antécédents criminels aux fins de permis, afin de clarifier les exigences énoncées dans sa politique connexe, y compris les normes de documentation. La formation sur la directive actualisée sera offerte aux bureaux régionaux.

Pour accroître la cohérence et améliorer la documentation, le Ministère adoptera un processus ordinaire d'examen des dossiers afin d'évaluer la conformité aux normes de documentation.

Le projet de loi 10 renferme un nombre de dispositions sur les pouvoirs liés aux vérifications des antécédents criminels autorisant le directeur ou l'inspecteur à exiger des vérifications des fournisseurs de services de garde agréés et des personnes prescrites par règlement. La législation proposée autorisera le directeur ou l'inspecteur à exiger une vérification des antécédents criminels de toute personne pour laquelle il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a été condamnée pour une infraction stipulée dans la Loi.

Si le projet de loi 10 est adopté, il conférera aussi le pouvoir d'adopter des règlements pour que les exploitants de garderie effectuent le filtrage du personnel et des bénévoles en employant des méthodes comme la vérification du casier judiciaire, la déclaration sous serment et la vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables.

Incidents graves

Un règlement afférent à la Loi définit cinq catégories d'incidents graves, appelés « événements graves », que les exploitants de garderie doivent déclarer au Ministère : le décès d'un enfant, une lésion grave subie par un enfant ou les mauvais traitements infligés à un enfant; une plainte concernant les normes d'exploitation; et une catastrophe (tel un incendie se produisant dans les locaux d'une garderie). La politique ministérielle a ajouté deux autres catégories d'incidents graves : toute situation où un enfant est porté disparu et toute plainte « d'un enfant ou au sujet d'un enfant ou tout autre incident grave ». Les incidents graves requièrent souvent des soins médicaux, la consultation des sociétés d'aide à l'enfance ou des services d'urgence. Aux termes du règlement, les exploitants de garderie doivent aussi rédiger des politiques exposant les procédures à suivre pour intervenir lors d'incidents graves et les déclarer au Ministère. De janvier 2009 au 31 mai 2014, les exploitants de garderie ont déclaré plus de 29 000 incidents graves au Ministère (voir la **figure 8**).

Figure 8 : Incidents graves déclarés au Ministère selon le type, 2009-2014

Source des données : ministère de l'Éducation et gestionnaires de services de garde municipaux

Incident grave (année civile)	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Total
Mort d'un enfant	2	0	3	0	1	0	**6**
Blessure grave d'un enfant	2 471	2 623	2 656	2 546	2 351	866	**13 513**
Mauvais traitements infligés à un enfant	506	446	412	392	377	202	**2 335**
Incendie ou autre catastrophe	978	747	1 289	656	1 154	267	**5 091**
Normes physiques ou de sécurité	351	399	480	456	421	165	**2 272**
Enfant disparu	420	467	437	428	383	150	**2 285**
Plainte grave	708	603	685	628	698	608	**3 930**
Total	**5 436**	**5 285**	**5 962**	**5 106**	**5 385**	**2 258**	29 432

* Au 31 mai 2014

Une déclaration plus opportune et intégrale des incidents graves est nécessaire

Nous avons examiné un échantillon de plaintes acheminées au Ministère et déterminé que certains incidents qui y étaient décrits ne lui avaient pas été signalés, bien qu'ils constituent des incidents graves. Les incidents impliquaient, par exemple, des enfants laissés sans surveillance et un enfant ayant subi une commotion cérébrale à la garderie. Nous avons donc conclu que les exploitants ne déclarent pas tous les incidents graves au Ministère.

Pour chaque incident, l'exploitant d'une garderie agréée ou en résidence privée doit afficher un avis d'incident grave. Il doit aussi soumettre, dans les 24 heures, un rapport de notification qui comprend une description de l'incident. En application de la politique ministérielle, la période de 24 heures débute lorsqu'un membre du personnel de la garderie prend connaissance de l'incident ou lorsqu'il estime que l'incident est grave (appelé la « date réputée »). Nous avons examiné la date de l'incident, la date réputée et la date d'avis dans un échantillon d'incidents graves et avons conclu que, dans près de 50 % des cas, la date réputée était identique à la date d'avis, bien que l'incident se soit produit en moyenne 7 jours auparavant. Dans 30 % des dossiers échantillonnés, l'incident avait été déclaré en moyenne 6 jours après avoir été réputé grave, y compris un présumé cas de mauvais traitements infligés par un employé de la garderie, dont a été témoin un autre membre du personnel. Dans la majorité des cas, les conseillers de programme nous ont dit que le personnel de garderie n'avait pas informé le superviseur de l'incident en temps opportun, et le Ministère n'a donc pas été avisé dans le délai prescrit de 24 heures.

Dans les sept jours ouvrables de l'avis d'un incident grave signifié par un exploitant au Ministère, l'exploitant doit soumettre un rapport d'enquête. Ce rapport renferme l'état de la situation et des détails sur les mesures ultérieures proposées. Pour la majorité des incidents graves examinés, un rapport d'enquête avait été déposé dans le délai de sept jours fixé. De fait, la moitié des rapports d'enquête avaient été acheminés le même jour que les rapports de notification.

À la réception d'un rapport d'enquête, le Ministère évalue les mesures prises par l'exploitant dans le but de déterminer s'il y a lieu d'entreprendre un examen ultérieur. Nous avons noté que les conseillers de programme communiquent parfois avec les exploitants pour obtenir un complément d'information sur l'incident grave, afin de décider si l'exploitant était intervenu de manière appropriée. Quoi qu'il en soit, le Ministère n'a pas de directives précises pour aider les conseillers de programme à décider de la façon d'enquêter sur les incidents graves. Par contraste, la politique de gestion des plaintes du Ministère exige des conseillers de faire

une visite sur place dans les cinq jours ouvrables de la réception d'une plainte.

Dans les incidents où un enfant a besoin de protection ou a subi de mauvais traitements, d'autres autorités, comme la police, les sociétés d'aide à l'enfance et les organismes de santé publique, peuvent intervenir. Ces autorités entreprennent habituellement une enquête, puis le Ministère est tenu de faire un suivi pour déterminer s'il existe d'autres préoccupations concernant la garde des enfants. Nous avons examiné plusieurs cas où étaient en cause d'autres autorités et avons constaté que parfois, les conseillers de programme avaient fait un suivi uniquement avec l'exploitant pour déterminer l'issue de l'enquête. Par exemple, dans deux cas où un enfant était décédé, l'exploitant avait informé le conseiller que l'enfant avait cessé de respirer. Le conseiller ne connaissait pas la cause exacte du décès ou si des irrégularités dans les soins prodigués à l'enfant constituaient des facteurs contributifs. Même si le Ministère enquête sur ces incidents, il n'est pas toujours informé des résultats de l'enquête menée par d'autres autorités. En avril 2014, un bureau régional visité avait signé un protocole d'entente avec la société d'aide à l'enfance locale pour améliorer la communication, la collaboration et la coordination. La conclusion de protocoles semblables avec les autorités permettrait aux bureaux régionaux d'obtenir des renseignements fiables sur les résultats des enquêtes et pourrait non seulement prévenir les dédoublements, mais aussi atténuer les risques d'incidents graves à l'avenir.

Recours inefficace au processus lié aux incidents graves pour garantir la qualité des soins

Durant les inspections, les conseillers de programme sont censés vérifier que les exploitants ont mis en oeuvre des politiques sur les incidents graves qui répondent à toutes les exigences du Ministère. Nous avons cependant conclu que bon nombre des politiques des exploitants examinées ne répondaient pas à toutes les exigences ministérielles. Par exemple, certaines ne précisaient pas l'exigence de soumettre un rapport d'enquête dans les sept jours d'un incident, d'aviser le coroner en cas de décès, de contacter la société d'aide à l'enfance en cas de violence présumée, et de signaler tous les incidents à un membre du personnel désigné. Les politiques de certains exploitants ne définissaient pas les sept catégories d'incidents graves. Par conséquent, lors des inspections, les conseillers de programme n'examinaient pas adéquatement les politiques des exploitants sur les incidents graves.

La politique ministérielle et la législation précisent exactement ce qui constitue un incident grave. Nous avons cependant relevé un nombre d'incidents qui ne correspondaient pas à la définition dans la législation et la politique. Par exemple, nous avons vu un cas où un enfant avait été blessé et des premiers soins administrés, alors que la blessure était mineure. La déclaration de ces incidents comme graves cause du travail superflu pour le Ministère et le personnel de garderie et fausse le dossier général des incidents graves. Nous avons remarqué qu'un exploitant avait adopté une pratique exemplaire exigeant du personnel de signer et de dater une déclaration qu'il avait été informé de la politique sur les incidents graves, qu'il appliquerait les procédures décrites et consulterait la politique chaque année.

Les exploitants de garderie doivent produire un rapport annuel sommaire sur les incidents graves par type, et les conseillers de programme doivent revoir ce rapport lors des inspections. Toutefois, il n'y a pas de question sur la liste de contrôle d'inspection pour inciter les conseillers à le revoir, et nous n'avons vu aucun conseiller le faire durant les visites d'inspection auxquelles nous avons assisté. Le Ministère a fait savoir que les rapports sur les incidents graves constituent un moyen efficace de surveiller la pertinence et la qualité des services offerts. Nous avons cependant conclu que les conseillers n'analysaient pas les incidents graves avec les exploitants, afin de discerner les problèmes posés à la qualité des services de garde fournis. Nous avons choisi un échantillon d'incidents graves

suffisamment documentés et noté que quelques exploitants avaient eu plus de 50 incidents depuis 2009, comme le montre la **figure 9**.

Les exploitants sont tenus d'afficher le formulaire d'avis d'incident grave à un endroit bien en vue près d'une entrée qu'utilisent habituellement les parents. Le formulaire doit fournir une brève description de l'incident; la date, l'heure et le lieu de l'incident; les mesures prises par l'exploitant; et les plans à long terme pour éviter que l'incident se reproduise à l'avenir. L'avis sert à informer les parents des incidents graves qui ont lieu à la garderie que fréquente leur enfant. Nous avons relevé une plainte d'un parent que les formulaires d'avis n'étaient pas affichés. D'après les conseillers de programme, ces formulaires doivent être versés au dossier et examinés lors des inspections aux fins de permis. Toutefois, parce que les incidents graves ne sont pas publiés sur la page sur les services de garde du site du Ministère, les conseillers ne peuvent pas vérifier si les formulaires ont de fait été affichés, à moins de visiter les garderies.

Figure 9 : Nombre d'incidents graves par exploitant, 2009-2014[1]

Source des données : ministère de l'Éducation et gestionnaires de services de garde municipaux

Nbre d'incidents graves par exploitant	Nbre d'exploitants	Nbre total d'incidents graves
Plus de 50	9	634
41–50	18	786
31–40	40	1 396
21–30	169	4 123
11–20	572	8 226
6–10	863	6 593
1–5	3 059	7 052
Inconnu[2]	–	622
Total	**4 730[3]**	**29 432**

1. Au 31 mai 2014
2. Information insuffisante accessible pour catégoriser les incidents graves
3. Le chiffre ne comprend pas tous les exploitants, car certains n'avaient pas d'incident grave à leur dossier.

RECOMMANDATION 9

Pour contribuer à réduire le risque pour la santé et la sécurité des enfants dans les garderies et pour régler, déclarer et analyser les incidents graves de façon appropriée, le ministère de l'Éducation doit :

- élaborer des lignes directrices sur l'enquête et le suivi d'un incident grave;
- définir une procédure pour informer le personnel de garderie des politiques sur les incidents graves, y compris la façon de reconnaître, de régler, de documenter et de déclarer ces incidents;
- prendre des mesures plus efficaces à l'endroit des exploitants qui dérogent aux exigences législatives en matière de déclaration, y compris ceux qui ne signalent pas les incidents graves dans la forme prescrite;
- envisager d'élaborer des protocoles conjointement avec d'autres autorités d'enquête afin d'échanger l'information;
- analyser les incidents graves provoqués par les exploitants afin de cerner les problèmes potentiels causés par ces derniers ou les problèmes systémiques;
- envisager d'afficher les incidents graves en ligne où les parents peuvent les consulter facilement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a récemment apporté plusieurs améliorations pour minimiser les incidents graves et procède à un examen exhaustif de sa politique (*Marche à suivre pour signaler les incidents graves*) visant les services de garde agréés. L'examen comprend l'analyse des catégories et définitions des incidents graves et des procédures pour les déclarer. En faisant fond sur cette analyse et la rétroaction des intervenants du secteur des services de garde, le Ministère mettra à jour sa politique et la directive interne relative aux permis. La formation sur les nouvelles

politique et directive portera sur la déclaration des incidents graves par les exploitants ainsi que sur les enquêtes et le suivi connexes réalisés par le personnel ministériel.

Le SGPSGE prévoit un processus standard pour documenter les activités de suivi des incidents graves exécutées par le Ministère. Les conseillers de programme pourront ainsi s'informer de l'historique des incidents graves d'un exploitant de garderie pour dégager les tendances et appuyer les activités de suivi.

Si le nouveau projet de loi est adopté, il fournira une gamme d'options d'exécution nouvelles et améliorées afin de prendre des mesures efficaces contre les exploitants qui contreviennent aux exigences législatives et réglementaires, y compris la déclaration en règle des incidents graves. Parmi les options d'exécution nouvelles et améliorée, se trouvent les ordonnances de conformité, de protection et d'interdiction et les pénalités administratives.

Le personnel du Ministère a rencontré ses homologues du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, du ministère des Affaires municipales et du Logement, et du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels pour examiner l'échange d'information sur les enjeux liés au programme des services de garde agréés. En outre, le Ministère collabore avec le Bureau du coroner en chef pour explorer un processus d'échange d'information sur les décès d'enfants dans les établissements de garde.

De plus, le projet de loi 10 propose de désigner des personnes prescrites par règlement (notamment les fonctionnaires de la santé publique et les représentants des sociétés d'aide à l'enfance) tenues de signaler toutes les situations observées dans l'exercice de leurs fonctions où la sécurité des enfants est menacée. La loi proposée apporterait aussi des précisions sur la collecte et l'échange de renseignements personnels à des fins particulières, y compris l'assurance de la conformité à la législation.

Les formulaires d'avis d'incident grave doivent être affichés dans les garderies et les établissements de garde en milieu familial pendant au moins 10 jours ouvrables. Le Ministère examine actuellement la possibilité de publier en ligne l'information sur les incidents graves.

Plaintes

La majorité des plaintes visant les exploitants de garderie que reçoit le Ministère sont déposées par les parents ou le personnel de garderie. Le Ministère ne fait pas de suivi ou d'analyse des types de plaintes qu'il reçoit. Nous avons cependant déterminé que la majorité concernait le personnel insuffisant par rapport au nombre d'enfants présents; les enfants laissés sans surveillance; le manque de propreté dans les établissements; et les allégations de comportements abusifs du personnel. Le Ministère croit que les plaintes du public constituent un important mécanisme d'exécution de la *Loi sur les garderies*. Comme le montre la **figure 10**, le Ministère a reçu près de 2 300 plaintes sur une période de cinq ans, soit du 1er janvier 2009 au 31 mai 2014.

Aux termes de la politique ministérielle, à la réception d'une plainte, le conseiller de programme doit contacter le plaignant dans les trois jours suivants pour l'informer qu'une enquête sera

Figure 10 : Nombre de plaintes reçues par le Ministère, 2009-2014

Source des données : ministère de l'Éducation

Année civile	Nombre de plaintes
2009	434
2010	451
2011	334
2012	272
2013	528
2014*	266
Total	**2 285**

* Au 31 mai 2014

entreprise. Cinq jours après avoir reçu la plainte, le conseiller doit procéder à une enquête en visitant la garderie à l'improviste pour vérifier le fondement de la plainte et dissiper les préoccupations en cause. Toute décision d'enquêter sur une plainte en employant un autre mécanisme doit être approuvée et documentée par le gestionnaire régional. Une fois l'enquête terminée, une lettre est envoyée au plaignant l'informant que le Ministère a donné suite à ses préoccupations. À la dernière étape du processus de plainte, le gestionnaire régional examine les mesures prises par le conseiller pour s'assurer que la plainte a fait l'objet d'une enquête appropriée.

Dans notre examen d'un échantillon de plaintes acheminées au Ministère, nous avons constaté que la majorité des plaintes avaient été prises en charge sans délai parce qu'elles avaient été faites par téléphone et que, dans la plupart des cas, une visite sur place avait été effectuée dans le délai prescrit de cinq jours ouvrables. On a aussi répondu aux plaintes transmises par courriel ou la poste dans le délai prévu. Toutefois, dans presque tous les cas, les conseillers n'avaient pas contacté le plaignant comme exigé après avoir terminé l'enquête.

Nous avons examiné plusieurs plaintes émanant d'employés de garderie qui n'avait pas de personnel suffisant pour l'âge et le nombre d'enfants présents à un moment donné. D'autres plaintes déposées par le personnel de garderie précisaient que les exploitants avaient falsifié les registres de travail pour sembler se conformer au ratio personnel-enfants. Étant donné la nature et le risque potentiel de ces plaintes, les inspections peuvent ne pas détecter les conditions de cette nature si, comme mentionné ci-haut, le moment des inspections est prévisible. Donc, des visites à l'improviste plus fréquentes peuvent être justifiées afin de renforcer l'effet de surprise dans le processus de surveillance du Ministère.

Dans l'échantillon de plaintes examinées, nous avons remarqué que le délai moyen entre la date où le conseiller avait terminé l'enquête et l'examen requis par le gestionnaire régional était d'environ 150 jours. Cet examen pouvait avoir lieu immédiatement après la fin de l'enquête ou plus de 500 jours plus tard. Les examens tardifs peuvent retarder l'évaluation par le gestionnaire régional des mesures prises par le conseiller et, par ricochet, les mesures correctives visant à atténuer les menaces posées à la santé et à la sécurité des enfants.

RECOMMANDATION 10

Pour s'assurer que les plaintes font l'objet d'une enquête adéquate et relever les problèmes qui peuvent ne pas être apparents pendant les inspections, le ministère de l'Éducation doit :

- veiller à ce que les gestionnaires examinent rapidement les plaintes déposées et les résultats d'enquête;
- confirmer auprès des plaignants que leurs préoccupations ont fait l'objet d'une enquête;
- examiner et analyser régulièrement la nature des plaintes et utiliser information dégagée pour élaborer des procédures, y compris la tenue de visites à l'improviste des garderies afin d'atténuer les risques cernés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère met à jour sa directive interne relative aux procédures de traitement des plaintes déposées à l'endroit des exploitants de garderie. La directive prendra appui sur l'examen des dossiers internes et comprendra des normes de rendement relatives au suivi, à l'examen par les gestionnaires et à la communication avec les plaignants.

Le Ministère élabore aussi un nouveau module du SGPSGE dont se serviront les bureaux régionaux pour gérer les plaintes visant les garderies agréées. Le nouveau module établira un processus opérationnel uniforme pour traiter les plaintes et renforcera la capacité du Ministère à analyser les données afin de dégager les tendances et les questions émergentes.

La formation sur la directive actualisée et le nouveau module du SGPSGE est prévue pour novembre 2014.

Chapitre 3
Section
3.03

Commission des services financiers de l'Ontario – Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers

Contexte

La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) est un organisme qui relève du ministère des Finances et réglemente les régimes de retraite, le secteur de l'assurance, le secteur du courtage hypothécaire, les credit unions et les caisses populaires, les sociétés de prêt et de fiducie, et les coopératives en Ontario. Les credit unions et les caisses populaires diffèrent des banques parce qu'ils sont la propriété de leurs membres et sont généralement des organismes sans but lucratif. Les sociétés coopératives (ou co-ops) sont détenues et contrôlées par leurs membres et regroupent leurs ressources pour fournir aux membres des produits, des services, des travailleurs et des logements.

La CSFO a pour mandat de fournir des services de réglementation visant à protéger l'intérêt public et à accroître la confiance du public à l'égard des secteurs financiers réglementés, par le biais des processus liés à l'inscription, à la délivrance de permis, à la surveillance, et à l'application de la loi. La CSFO formule également des recommandations au ministre des Finances relativement aux lois et règlements concernant les secteurs financiers réglementés. Le haut dirigeant de la CSFO, qui agit à titre de surintendant des services financiers, assure la supervision générale des pensions et des secteurs financiers réglementés aux termes de la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario* et 11 autres lois régissant les secteurs réglementés.

Les institutions financières sont subordonnées à la réglementation des pratiques de l'industrie et à une réglementation prudentielle.

La réglementation des pratiques de l'industrie s'applique aux relations entre les consommateurs et les entreprises ou les particuliers qui sont titulaires d'un permis ou inscrits, ainsi qu'aux relations entre les participants et les administrateurs de régimes de retraite. Les pratiques de l'industrie, ou les pratiques commerciales, sont influencées par de nombreux facteurs, notamment le cadre juridique, les pratiques exemplaires, les codes de déontologie, et les attentes des participants aux régimes de retraite ou des consommateurs.

La réglementation prudentielle vise la stabilité financière et la capacité à long terme de répondre aux obligations financières. Ce type de supervision s'applique aux institutions financières telles que les compagnies d'assurance, les caisses populaires ou

les credit unions et les administrateurs de régimes de retraite.

En 2013-2014, les dépenses de fonctionnement de la CSFO se sont chiffrées à 87,9 millions de dollars, dont environ 29 millions de dollars ont été dépensés par la Division des régimes de retraite et la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie. Les autres dépenses étaient reliées à la réglementation et à la supervision du secteur de l'assurance-automobile, ayant fait l'objet d'un audit en 2011. La CSFO compte environ 150 employés qui traitent directement avec les régimes de retraite et les secteurs financiers réglementés, et elle recouvre 98 % de ses coûts dans ces secteurs auprès des organismes réglementés.

Régimes de retraite

La Division des régimes de retraite de la CSFO assure l'administration et l'application de la *Loi sur les régimes de retraite* (la Loi) et des règlements à l'appui. La Loi prévoit que tout employeur ayant établi un régime de retraite en Ontario doit inscrire le régime auprès de la CSFO, et se conformer à ses obligations en matière de rapports et de responsabilités fiduciaires telles qu'elles sont prévues par la Loi. Les régimes de retraite sont administrés par un administrateur, qui peut aussi être l'employeur répondant. La Loi s'applique aux employés qui travaillent ou qui travaillaient en Ontario (et dans certains cas dans d'autres provinces ou territoires) et qui sont des participants, d'anciens participants ayant droit à une pension différée ou des participants retraités d'un régime de retraite sous réglementation provinciale. Les régimes de travail dans les secteurs sous réglementation fédérale (p. ex. le secteur bancaire, les télécommunications et les transports aériens) sont supervisés par le Bureau du surintendant des institutions financières (de compétence fédérale).

Les prestations de retraite versées aux membres varient selon s'il s'agit d'un régime à prestations déterminées, d'un régime à cotisations déterminées ou d'un régime hybride.

Dans un régime de retraite à prestations déterminées, le montant du revenu de retraite auquel le participant aura droit chaque année après sa retraite est déterminé au préalable et est calculé au moyen d'une formule définie qui est normalement fondée sur les années d'emploi, l'âge de la retraite et le niveau salarial, ou qui correspond à un montant fixe. Dans les régimes contributifs, les employeurs et les employés cotisent au régime, mais les employeurs assument habituellement le risque financier que le régime ne soit pas suffisamment provisionné pour payer les prestations futures en raison de la volatilité associée à la fluctuation des rendements des placements et des taux d'intérêt.

Un régime de retraite à cotisations déterminées représente un risque moins élevé pour les employeurs parce que le niveau annuel des prestations de retraite n'est pas préétabli. Ce niveau repose plutôt sur la somme des cotisations de l'employeur et des employés accumulées au fil des années ainsi que sur le rendement des placements, moins les frais d'administration. Les participants ne savent pas qu'elles seront leurs prestations avant de prendre leur retraite, et l'administrateur du régime n'a aucune obligation de verser plus que les fonds disponibles dans le régime.

La **figure 1** décrit les quelque 7 300 régimes de retraite, comptant environ 3,8 millions de participants, inscrits auprès de la CSFO. Au 31 août 2014, la CSFO réglementait 3 487 régimes à prestations déterminées, 3 150 régimes à cotisations déterminées et 686 régimes hybrides. Aux fins de ses rapports, la CSFO traite les régimes hybrides comme des régimes à prestations déterminées. L'annexe fournit un résumé, échelonné sur trois ans, des régimes de retraite selon leur type et leur composition.

Le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) a été créé en 1980 aux termes de la *Loi sur les régimes de retraite* et, sous réserve d'un maximum et des exclusions spécifiques, assure

Figure 1 : Régimes de retraite inscrits auprès de la CSFO, au 31 août 2014

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

Type de régime	Nombre de régimes	Nombre de participants (en millions)	Description du régime
Régime de retraite à employeur unique	7 194	1,7	Un employeur unique ou plusieurs employeurs au sein d'un groupe de sociétés participent et cotisent au même régime de retraite. Ce type de régime peut être offert à l'ensemble des employés ou à certaines catégories seulement. Il est habituellement administré par le répondant (employeur) avec un apport des participants dans le cas de certains régimes. Pour les régimes à prestations déterminées, l'employeur doit combler les obligations excédant les actifs du régime. Pour les régimes à cotisations déterminées, les obligations équivalent aux actifs disponibles. Environ la moitié de ces régimes bénéficient de la protection du Fonds de garantie des prestations de retraite, et les autres n'y sont pas admissibles ou en sont exemptés.
Régime de retraite interentreprises	119	0,9	Au moins deux employeurs n'étant pas reliés participent et cotisent à la même caisse de retraite. Ce type de régime est habituellement créé dans les secteurs où les employés sont syndiqués. La convention collective des employés détermine les cotisations des employeurs. Le conseil d'administration administre le régime et détermine les prestations auxquelles les participants ont droit. La pension des participants est considérée comme un objectif et n'est pas fixe; si les cotisations des employeurs ne sont pas suffisantes pour couvrir les prestations, celles-ci sont réduites. Ces régimes ne bénéficient pas de la protection du Fonds de garantie des prestations de retraite.
Régime de retraite conjoint	10	1,2	Régimes du secteur public, notamment ceux des employés municipaux et provinciaux, des enseignants et des employés du transport en commun. L'employeur et les participants au régime prennent conjointement les décisions, notamment en ce qui concerne les modalités du régime, les modifications y étant apportées et la nomination de l'administrateur. En cas de sous-capitalisation d'un régime de retraite conjoint, les participants et l'employeur doivent verser des cotisations supplémentaires pour combler le manque à gagner. Aucune réduction des prestations de retraite accumulée n'est permise, sauf en cas de liquidation du régime. Ces régimes ne bénéficient pas de la protection du Fonds de garantie des prestations de retraite.
Total	**7 323**	**3,8**	

la protection des participants et des prestataires ontariens des régimes de retraite à prestations déterminées privés à employeur unique en cas d'insolvabilité des responsables des régimes. Le FGPR ne couvre pas certains types de petits régimes (p. ex. les régimes de retraite individuels qui compte jusqu'à trois participants), les régimes de retraite interentreprises et les régimes à prestations déterminées conjoints, ni les grands régimes visés par le règlement de la *Loi sur les régimes de retraite*

offerts par des employeurs privés ou gouvernementaux désignés, notamment le gouvernement de l'Ontario, différentes municipalités, General Motors du Canada Limitée et certains régimes de Essar Steel Algoma Inc. ou tout régime de retraite à cotisations déterminées.

Le FGPR devait s'autofinancer au moyen de primes annuelles versées par des régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique financés conjointement. Depuis 1980, le FGPR a prélevé 1 milliard de dollars en primes, et en 2010, il a reçu une subvention de 500 millions de dollars du gouvernement de l'Ontario. Pendant la même période, il a versé 1,4 milliard de dollars en réclamations.

Services financiers

La Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie administre et applique les exigences de la *Loi sur les assurances*, de la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*, de la *Loi sur les sociétés coopératives*, de la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques*, et de la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*. La **figure 2** montre le type et le nombre de personnes et d'entreprises dans les secteurs financiers réglementés que la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie inscrit ou à qui elle délivre des permis.

La Division étudie les pratiques de l'industrie en faisant enquête sur les plaintes visant les secteurs réglementés en vue de prendre d'éventuelles mesures d'application de la loi, et en procédant à des audits de conformité sur place ou hors site ou à des examens dans certains secteurs.

Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à vérifier si la CSFO disposait de systèmes et de procédures efficaces de régulation des régimes de retraite et des services financiers (assurance, courtiers hypothécaires, credit unions, caisses populaires, sociétés de prêt et de fiducie, et sociétés coopératives) en Ontario, afin :

- d'assurer la conformité aux lois pertinentes et à ses propres politiques établies pour protéger l'intérêt public et accroître la confiance du public;
- de mesurer l'efficacité de la surveillance réglementaire et de produire des rapports connexes.

La direction de la CSFO a pris connaissance de notre objectif et de nos critères d'audit et les a acceptés.

Dans le cadre de notre audit, nous avons interrogé des membres de la direction et du personnel de la CSFO et nous avons procédé à l'étude et à l'analyse des dossiers pertinents et des examens effectués par la CSFO, des bases de données relatives à l'inscription, à la délivrance des permis et aux mesures d'application de la loi, ainsi que des politiques et procédures.

Nous avons interrogé les présidents de différents comités consultatifs des pensions de la CSFO au sujet des services actuariels, des placements, de l'administration et des régimes interentreprises. Nous avons également rencontré des représentants du Bureau du surintendant des institutions financières (de compétence fédérale) à Ottawa pour discuter de leur perspective par rapport à la supervision des régimes de retraite sous réglementation fédérale. Nous avons rencontré des associations de parties prenantes dans les secteurs hypothécaires et de l'assurance, ainsi que des représentants de deux maisons de courtage d'hypothèques. En outre, nous avons parlé à des représentants de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

Figure 2 : Institutions financières réglementées par la CSFO, au 31 mars 2014*

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

Secteur financier	Nombre d'inscriptions ou de permis	Description des principales activités couvertes et des exigences de l'inscription ou de la délivrance de permis
Compagnies d'assurance	339	L'assurance-automobile, l'assurance-vie, l'assurance-maladie de voyage et l'assurance multirisque sont réglementées. Les compagnies d'assurance, les agents, les agences d'assurance constituées en personne morale et les experts en sinistres exerçant leurs activités en Ontario doivent être titulaires de permis délivrés par la CSFO. Cependant, la plupart des compagnies d'assurance sont constituées sous le régime d'une loi fédérale et sont réglementées par le Bureau du surintendant des institutions financières. La CSFO a conclu des ententes pour permettre aux Courtiers d'assurance inscrits de l'Ontario de délivrer des permis aux courtiers d'assurance et de les réglementer.
Agences d'assurance	5 145	
Courtiers d'assurance	17 875	
Agents d'assurance	48 213	
Experts en sinistres	1 728	
Maison de courtage d'hypothèques	1 172	Toutes les activités de courtage d'hypothèques et de prêts hypothécaires sont réglementées par la CSFO. Les maisons de courtage d'hypothèques, les courtiers, les agents et les administrateurs doivent être titulaires de permis délivrés par la CSFO.
Courtier hypothécaire	2 406	
Agents d'hypothèques	7 959	
Administrateurs d'hypothèques	113	
Credit unions et caisses populaires	129	Les credit unions, les caisses populaires et les sociétés coopératives exerçant leurs activités en Ontario doivent être inscrits auprès de la CSFO. La Société ontarienne d'assurance-dépôts est une société d'État constituée en vertu de la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*, pour protéger les déposants des credit unions et des caisses populaires en Ontario contre la perte de dépôts admissibles et superviser leur solvabilité financière. La responsabilité de la CSFO se limite à faire enquête sur les plaintes relatives aux pratiques de l'industrie.
Sociétés coopératives	1 775	
Sociétés de prêts et de fiducie	52	Les sociétés de prêts et de fiducie doivent être constituées sous le régime d'une loi fédérale et sont réglementées par le Bureau du surintendant des institutions financières. Pour exercer des activités en Ontario, elles doivent être inscrites auprès de la CSFO.

* La CSFO ne réglemente pas les banques, les gestionnaires de fonds mutuels et de titres en Ontario, qui sont réglementés par le Bureau du surintendant des institutions financières (de compétence fédérale), l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario respectivement.

Nous avons mené des recherches sur les lois et activités de réglementation dans d'autres provinces et administrations, et nous avons retenu les services d'un expert des pensions indépendant.

Notre travail sur le terrain a été effectué entre janvier et juillet 2014, et nous avons essentiellement mis l'accent sur les activités de la CSFO au cours des trois exercices de 2011-2012 à 2013-2014.

Résumé

L'insuffisance croissante de la capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario est une source de grande inquiétude (les régimes sous-capitalisés ne disposeraient pas de fonds suffisants pour verser une pleine pension à leurs 2,8 millions de participants s'ils étaient liquidés dans l'immédiat).

Au 31 décembre 2013, 92 % des régimes à prestations déterminées de l'Ontario étaient sous-capitalisés, par rapport à 74 % au 31 décembre 2005. Au cours de la même période de 8 ans, le montant total de l'insuffisance de capitalisation de ces régimes est passé de 22 milliards de dollars à 75 milliards de dollars.

Dans la foulée du ralentissement économique de 2008, le gouvernement a adopté des mesures d'allégement temporaire de la capitalisation du déficit de solvabilité en 2009, afin d'accorder plus de temps aux répondants des régimes de retraite pour faire des paiements supplémentaires en vue d'atteindre une pleine capitalisation. En novembre 2012, de nouvelles mesures d'élargissement de l'aide financière pour la solvabilité ont été adoptées en raison de l'absence d'amélioration de la sous-capitalisation compte tenu de la volatilité des rendements sur les placements et de la faiblesse des taux d'intérêt.

La *Loi sur les régimes de retraite* (la Loi) confère des pouvoirs limités au surintendant de la CSFO relativement aux administrateurs dont les régimes sont largement sous-capitalisés ou ne sont pas administrés en conformité avec la Loi. L'homologue fédéral de la CSFO, le Bureau du surintendant des institutions financières, est habilité à procéder à la cessation d'un régime, à nommer un administrateur de régime ou à agir comme administrateur, même s'il n'y a pas cessation du régime, et à exiger de plus fréquentes évaluations actuarielles des régimes de retraite. La CSFO peut seulement poursuivre un administrateur ou elle doit ordonner la cessation du régime avant de nommer un administrateur ou d'agir en cette qualité. La CSFO ne peut pas imposer d'amendes pour défaut de déposer une déclaration de renseignements dans les délais prévus. Nous avons remarqué que la CSFO prenait peu ou pas du tout de mesures à l'encontre des déclarations tardives.

Nous avons conclu que la CSFO doit mieux utiliser les pouvoirs que lui confère la Loi pour surveiller les régimes de retraite, et plus particulièrement ceux qui sont sous-capitalisés. Au cours des 3 dernières années, la CSFO a effectué des examens sur place à l'égard de seulement 11 % des régimes sous-capitalisés figurant sur sa liste de surveillance de la solvabilité. À ce rythme, il faudrait près de 14 années pour examiner tous ces régimes. En septembre 2014, la CSFO était toujours à mettre la dernière main à sa méthode de sélection des régimes à risque élevé devant être examinés. Les examens que la CSFO a menés ne couvraient pas adéquatement les secteurs importants, notamment pour déterminer si les placements respectaient les règles fédérales sur les placements des régimes de retraite. De plus, les efforts déployés par la CSFO et ses processus pour la surveillance des 19,2 milliards de dollars de placements gérés par les administrateurs de régime de retraite à cotisations déterminées étaient faibles.

L'information fournie par les administrateurs de régime et publiée par la CSFO n'est pas très utile pour les participants qui voudraient évaluer le rendement et l'administration de leurs régimes de retraite et le comparer au rendement d'autres régimes ou aux données de référence. Elle ne leur permet pas non plus de déterminer si la CSFO protège bien leurs intérêts.

Malgré l'amélioration de la tendance au titre des réclamations, il n'est pas certain que le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) de la province – ayant été conçu pour protéger les participants et les prestataires de régimes à prestations déterminées à employeur unique en cas d'insolvabilité de l'employeur – soit lui-même durable. Le FGPR devait s'autofinancer au moyen de primes annuelles imposées aux régimes de retraite. Cependant, depuis sa création en 1980, le gouvernement a versé des prêts et une subvention totalisant 855 millions de dollars pour couvrir les réclamations de 1,4 milliard de dollars ayant été payées. Le FGPR n'est aucunement tenu de payer les réclamations d'une valeur supérieure à ses actifs disponibles.

Grâce à la subvention de 500 millions de dollars accordée en 2010, ainsi qu'aux majorations des taux des primes en 2012, la situation financière du FGPR s'est améliorée. Au 31 mars 2014, il enregistrait des

surplus de 375 millions de dollars. Cependant, si un autre ralentissement économique devait survenir, il ne faudrait pas beaucoup de temps pour épuiser ce surplus étant donné que les déficits cumulatifs des régimes de retraite protégés par le FGPR au 31 mars 2014 étaient de près de 28,9 milliards de dollars. Ces déficits sont en hausse de plus de 400 % depuis 2008, et ce, même si le nombre de régimes de retraite couverts a chuté de 19 % depuis.

En ce qui a trait à la supervision exercée par la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie (la Division) en ce qui a trait aux secteurs des services financiers réglementés, nous avons relevé des secteurs où certains besoins doivent être comblés, tout particulièrement en ce qui a trait à la réduction des risques pour les investisseurs et à la protection des consommateurs :

- ***Surveillance minimale des co-ops.*** La CSFO surveille l'inscription des sociétés coopératives (co-ops), qui peuvent recevoir des millions de dollars d'investisseurs pour des entreprises telles que des initiatives d'énergie renouvelable. Au cours des 3 dernières années, la CSFO a accordé 57 autorisations à des co-ops; cela a permis de recueillir jusqu'à 371 millions de dollars. Cependant, elle ne fait aucune vérification des antécédents criminels des principaux membres au moment où une co-op s'inscrit et commence à amasser des fonds, et elle n'assure pas une surveillance continue de ses activités. Il en coûte à la CSFO plus de 500 000 $ par année pour étudier et approuver les prospectus des co-ops, mais la CSFO peut exiger des frais d'un maximum de 1 000 $ seulement pour ce service.
- ***Faiblesse de la surveillance des agents d'assurance-vie.*** En raison de lacunes dans le système de délivrance de permis en ligne de la CSFO, des agents d'assurance-vie peuvent être titulaires de permis actifs sans avoir dûment confirmé qu'ils ont contracté une assurance-responsabilité civile professionnelle (c.-à-d. pour protéger les clients contre des pertes financières en raison de la négligence d'un agent ou de la fraude commise par un agent). La CSFO ne vérifie pas si l'assurance-responsabilité civile professionnelle est valide. Elle se fie aux fournisseurs d'assurance pour signaler les annulations de politiques, et ce, même si aucune entente officielle n'a été conclue avec les fournisseurs à cet égard. La CSFO a également renouvelé les permis d'agents ayant fait l'objet de mesures disciplinaires par d'autres organismes de réglementation des services financiers – ces agents avaient déclaré faillite ou possédaient des dossiers criminels –, parce qu'elle n'a pas fait enquête lors des demandes.
- ***Retard dans le traitement des plaintes.*** La Division a accusé d'importants retards relativement à plusieurs plaintes graves, et ses enquêtes ont mené à des mesures d'application de la loi sans grande conséquence. Par exemple, il a fallu des années pour faire enquête relativement à des allégations graves de fraude et de fabrication de faux documents contre des agents titulaires de permis, et ces derniers sont demeurés actifs pendant l'enquête.
- ***Les examens proactifs de la Division se limitent au secteur du courtage d'hypothèques.*** La Division n'examine pas les autres secteurs de services financiers réglementés, à moins qu'une enquête soit lancée en réponse à une plainte. De plus, la Division n'avait pas mis en place des procédures adéquates et n'avait pas conclu des ententes de partage de l'information avec d'autres organismes de réglementation des services financiers pour faire en sorte que la CSFO soit avisée immédiatement des mesures disciplinaires imposées à des agents. Même lorsqu'elle était informée de la prise de mesures disciplinaires à l'encontre d'un agent, la CSFO n'a pas procédé à un examen proactif des pratiques commerciales de ces agents.

Par ailleurs, nous avons observé que bon nombre de personnes ou entités inscrites et de titulaires

de permis dans différents secteurs de services financiers réglementés, notamment le courtage d'hypothèques et l'assurance, sont susceptibles de prôner que ces secteurs d'activité assument une plus grande responsabilité au chapitre de l'autosurveillance. Ceci pourrait inclure la création de fonds d'autoréglementation et de protection des consommateurs, comme c'est actuellement le cas dans d'autres secteurs semblables. Cependant, la CSFO devrait alors demander des modifications législatives en consultation avec le ministre des Finances et les hauts fonctionnaires gouvernementaux.

Constatations détaillées de l'audit

Régimes de retraite

Hausse substantielle de l'insuffisance de la capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées

Au 31 décembre 2013, les revenus de retraite d'environ 3,4 millions d'Ontariens et Ontariennes dépendaient de régimes de retraite à prestations déterminées gérant des actifs de 420 milliards de dollars. Pour que les régimes de retraite soient en mesure de verser des prestations aux participants au moment de leur retraite, les actifs du régime doivent être suffisants pour verser la pension promise, ce qui est également appelé le passif du régime de retraite.

Les actifs détenus sous forme de placements d'un régime comprennent les cotisations faites régulièrement par l'employeur et, s'il y a lieu, par les employés, plus les revenus des placements, moins les prestations versées aux pensionnés et les frais d'administration du régime. Les actifs sous forme de placements peuvent être soumis à des fluctuations du rendement et dépendent du nombre de personnes qui contribuent au régime et du nombre de prestataires.

Le passif du régime de retraite dépend des taux d'intérêt (utilisés pour calculer la valeur courante des prestations payables), du nombre de participants et de la durée pendant laquelle les participants devraient vivre et continuer de toucher des prestations. Par conséquent, il est important de surveiller régulièrement les actifs des régimes à prestations déterminées, les cotisations des employeurs et des employés et le passif prévu pour faire en sorte d'avoir les fonds suffisants pour verser les prestations au moment requis.

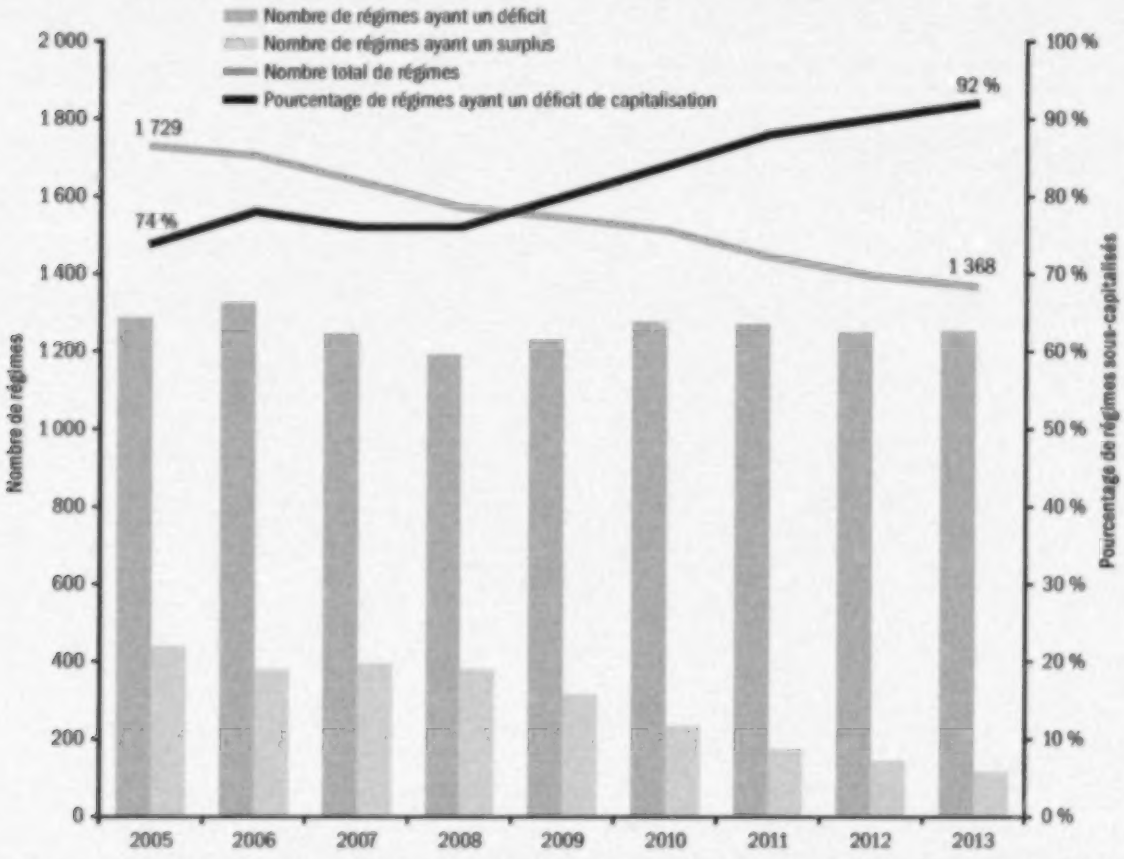
Un régime de retraite à prestations déterminées a un déficit de solvabilité, ou un déficit de provisionnement, lorsqu'il est sous-capitalisé et n'a pas suffisamment d'actifs pour couvrir le passif en cas de liquidation du régime dans l'immédiat. La *Loi sur les régimes de retraite* prévoit que l'employeur, et les employés dans le cas de régimes de retraite conjoints, doit majorer ses cotisations en versant des sommes supplémentaires pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans pour éliminer le déficit de solvabilité et assurer la pleine capitalisation du régime. Par ailleurs, si un régime de retraite a un surplus, l'administrateur de régime peut demander une baisse des cotisations.

Depuis le ralentissement économique de 2008 en Ontario, le déficit de solvabilité global des régimes de retraite à prestations déterminées actifs a augmenté comme suit :

- Au 31 décembre 2013, 92 % des régimes à prestations déterminées étaient sous-capitalisés et n'avaient pas suffisamment d'actifs pour verser aux participants leur pleine pension s'ils devaient être liquidés dans l'immédiat, comme illustré à la **figure 3**. Ce pourcentage s'élève à 74 % pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2005 (information la plus récente que la CSFO pouvait fournir). Parmi les régimes à prestations déterminées qui sont actuellement sous-actualisés, un pourcentage de 92 % compte plus de 2,8 millions de participants.

Figure 3 : Nombre et pourcentage de régimes à prestations déterminées actifs ayant des surplus et des déficits de capitalisation pour les exercices se terminant le 31 décembre, de 2005 à 2013*

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario



* Ne comprend pas les régimes à prestations déterminées pour personne seule, fermés ou gelés. Dans les régimes gelés, les participants n'accumulent plus de prestations futures.

- Comme l'indique la **figure 4**, le montant total de l'insuffisance de capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario est passé de 22 milliards de dollars au 31 décembre 2005, à 75 milliards de dollars au 31 décembre 2013. Le passif total de ces régimes au 31 décembre 2013 était de 370 milliards de dollars, et le total des actifs était de 295 milliards de dollars, ce qui équivaut à un écart de capitalisation de 75 milliards de dollars. Le montant de 75 milliards de dollars est réparti comme suit : 33 milliards de dollars pour les régimes à employeur unique; 16 milliards de dollars pour les régimes interentreprises et 26 milliards de dollars pour les régimes conjoints.
- Comme l'indique la **figure 5**, l'insuffisance de capitalisation a augmenté depuis le ralentissement économique de 2008 pour tous les types de régimes à prestations déterminées, qu'ils soient à employeur unique, interentreprises ou conjoints.

Dans la foulée du ralentissement économique de 2008, le gouvernement a adopté des mesures d'allégement temporaire de la capitalisation du déficit de solvabilité en 2009, afin d'accorder plus de temps aux répondants des régimes de retraite pour faire des paiements supplémentaires en vue d'une pleine

Figure 4 : Montant total des surplus et des déficits de capitalisation pour l'ensemble des régimes à prestations déterminées actifs, pour les exercices se terminant le 31 décembre, de 2005 à 2013 (en milliards de dollars)

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

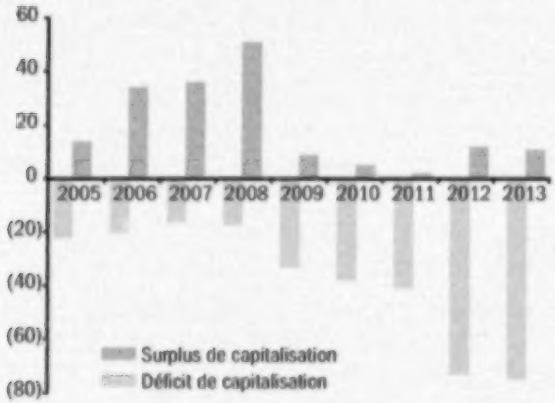
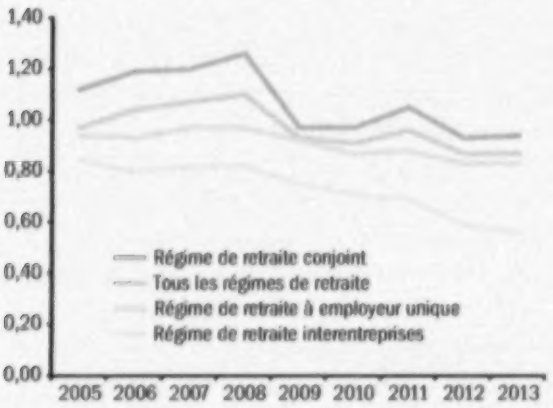


Figure 5 : Moyenne pondérée du ratio de solvabilité des régimes à prestations déterminées actifs, pour les exercices se terminant le 31 décembre, de 2005 à 2013*

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario



* La CSFO utilise un ratio de solvabilité pour exprimer le degré de capitalisation d'un régime de retraite à prestations déterminées. Par exemple : un régime qui n'est pas pleinement capitalisé est représenté par 1,00; un régime déficitaire qui n'est capitalisé qu'à 85 % est représenté par 0,85 et un régime ayant un surplus de capitalisation de 20 % est représenté par 1,20.

capitalisation. Ils pouvaient reporter d'un an les nouveaux paiements supplémentaires requis dans la première évaluation après le 30 septembre 2008. Les paiements supplémentaires préexistants du répondant pouvaient également être consolidés et payés au cours de la nouvelle période de cinq ans. Tout nouveau déficit de solvabilité pouvait également être corrigé au cours d'une période supplémentaire de cinq ans, sous réserve de l'approbation des participants au régime. Les administrateurs de régime pouvaient choisir parmi les différentes options de mesures d'allégement temporaire de la capitalisation du déficit de solvabilité sans l'approbation de la CSFO; 471 régimes de retraite, ou 30 % de l'ensemble des régimes de retraite à prestations déterminées qui sont actifs, se sont prévalus de mesures d'allégement en 2009.

En 2012, le déficit de solvabilité des régimes de retraite à prestations déterminées ne s'était pas amélioré par rapport à 2008 en raison de la volatilité continue des rendements des placements et des bas taux d'intérêt. Le gouvernement a donc adopté de nouvelles mesures d'allégement de la capitalisation le 1er novembre 2012. Ces nouvelles mesures couvraient le premier rapport d'évaluation actuarielle qui a été produit le ou après le 30 septembre 2011 et avant le 30 septembre 2014. Elles permettaient également aux administrateurs de régime de consolider le solde de leurs paiements supplémentaires au titre de la solvabilité en un nouveau calendrier de 5 ans et de rembourser tout déficit de solvabilité nouvellement déclaré dans une période de 10 ans, sous réserve du consentement des participants au régime. Au total, 215 régimes de retraite ont opté pour des mesures d'allégement en 2012, et parmi ceux-ci, 134 s'étaient également prévalus des mesures d'atténuation lors de la première ronde.

Durabilité du Fonds de garantie des prestations de retraite

Le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) devait initialement s'autofinancer au moyen de primes annuelles imposées aux régimes

de retraite à prestations déterminées à employeur unique financés conjointement. Même si le FGPR semble maintenant en meilleure position financière qu'avant le ralentissement économique de 2008 en raison des changements apportés par le gouvernement depuis (il en sera question plus loin), en réalité, les risques de pertes financières ont augmenté considérablement. En mars 2014, le FGPR avait un surplus de 375 millions de dollars pour couvrir les réclamations, alors qu'il avait enregistré un déficit de 102 millions de dollars en mars 2008. Or, comme le montre la **figure 6**, en 2008, le déficit de solvabilité cumulatif de 2 258 régimes de retraite couverts par le FGPR était de 6,6 milliards de dollars. Au 31 mars 2014, ce déficit de solvabilité cumulatif avait augmenté de plus de 400 %, pour atteindre près de 28,9 milliards de dollars, pour seulement 1 834 régimes, soit 19 % de moins qu'en 2008.

Aux termes de la *Loi sur les régimes de retraite*, le FGPR a l'obligation de payer des réclamations associées aux régimes de retraite insolvables seulement dans les limites des actifs du fonds. Le ministère des Finances peut, à la discrétion du gouvernement, accorder une subvention ou un prêt au FGPR pour combler le manque à gagner, mais la Loi ne l'oblige pas à le faire. La **figure 7** montre les prêts et la subvention que le gouvernement a accordés au FGPR depuis le 31 mars 2004 pour les régimes de retraite de grandes entreprises qui n'étaient plus viables. Depuis sa création en 1980, le gouvernement de l'Ontario a dû verser au FGPR des prêts et une subvention totalisant 855 millions de dollars pour lui permettre de payer toutes les réclamations

Figure 6 : Nombre de régimes de retraite et déficit de capitalisation total pour l'ensemble des régimes couverts par le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR), pour les exercices se terminant le 31 mars, de 2006 à 2014

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

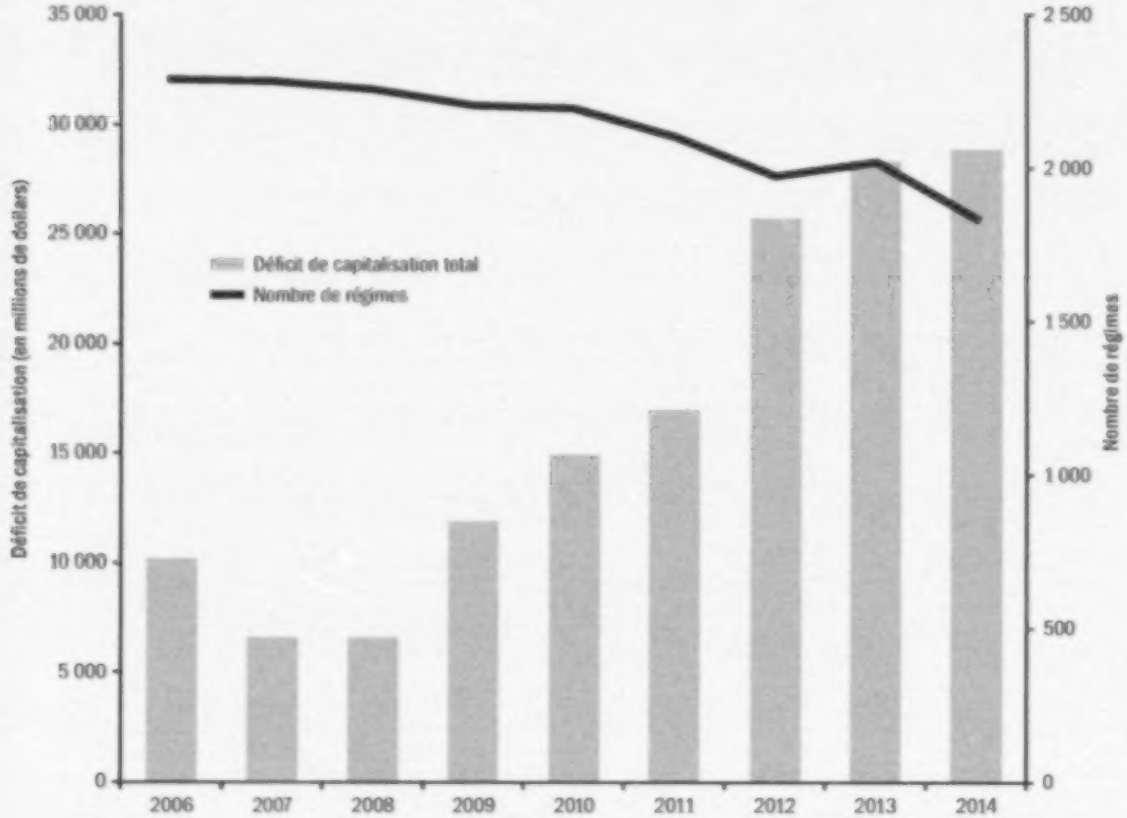
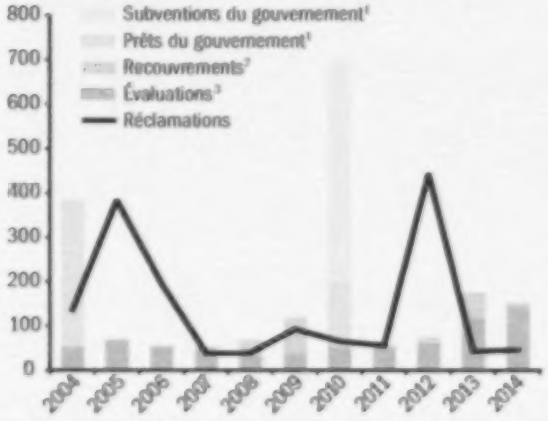


Figure 7 : Revenus du Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) et réclamations, pour les exercices se terminant le 31 mars, de 2004 à 2014 (en millions de dollars)

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario



1. Un prêt sans intérêt de 330 millions de dollars a été consenti par le gouvernement de l'Ontario le 31 mars 2004 pour aider le FGPR à payer les réclamations associées à la liquidation de deux régimes de retraite d'Algoma Steel. Entre mai 2003 et mai 2004, le FGPR a versé 460 millions de dollars pour des réclamations associées aux régimes de retraite d'Algoma Steel. (Pour la période de 2007 à 2011, le FGPR a recouvré 85 millions de dollars, ce qui donne une réclamation nette de 375 millions de dollars.) Le gouvernement de l'Ontario a consenti des prêts avec intérêts totalisant 130 millions de dollars en août 2009 et janvier 2010 pour venir en aide au FGPR en raison du ralentissement économique de 2008. Le gouvernement de l'Ontario a accordé une subvention de 500 millions de dollars en mars 2010 pour rembourser les prêts de 130 millions de dollars consentis en 2009 et en 2010 et pour permettre au FGPR de payer les réclamations associées au régime de retraite de Nortel.
2. Pour payer les réclamations lui étant présentées, le FGPR doit recevoir un rapport de liquidation intérimaire des régimes de retraite. Ce rapport est soumis par un régime de retraite lorsque tous les participants ont été indemnisés. Les fonds qui sont remis au FGPR pour les paiements en trop sont appelés des recouvrements.
3. Les évaluations payées par les régimes de retraite ont augmenté le 1er janvier 2012, haussant ainsi les revenus de près de 60 millions de dollars entre 2012 et 2013.

légitimes. De plus, le gouvernement a fourni un soutien financier direct aux grandes entreprises qui étaient aux prises avec des difficultés financières en raison d'importants déficits de solvabilité des régimes de retraite.

Le FGPR a versé 1,4 milliard de dollars relativement à 242 réclamations depuis sa création et, au 31 mars 2014, les prêts qu'il devait rembourser à la province s'élevaient à 220 millions de dollars. Des 1,4 milliard de dollars ayant été versés en réclamations, 54 % (759 millions de dollars) s'appliquaient aux régimes de retraite de 2 entreprises : 375 millions de dollars pour l'ancien Algoma Steel en 2004-2005 et 384 millions de dollars pour Nortel en 2011-2012. Abstraction faite de ces 2 cas, les 240 autres réclamations se chiffraient en moyenne à 2,7 millions de dollars chacune.

Au 31 août 2014, on comptait 15 employeurs dont les régimes de retraite conjoints couverts par le FGPR enregistraient chacun des déficits de solvabilité supérieurs à 200 millions de dollars et des ratios de solvabilité variant entre 0,69 et 0,93. Si un de ces régimes devait être liquidé, les répercussions seraient très graves pour des milliers de participants et pour le FGPR. On comptait également 25 régimes de retraite conjoints à employeur unique et interentreprises non couverts par le FGPR ayant chacun un déficit de solvabilité supérieur à 200 millions de dollars et un ratio de solvabilité variant entre 0,53 et 0,94. Les répercussions auraient également été très graves pour des milliers de participants s'il avait fallu liquider ces régimes.

De nombreuses études effectuées depuis 2008 remettent en question la durabilité du FGPR :

- Le rapport de la Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario publié en 2008 (le rapport Arthurs) remettait en question la pérennité du FGPR et recommandait ce qui suit : « [l]e ministère des Finances de l'Ontario ou un autre organisme devrait, seul ou en collaboration avec d'autres organismes canadiens de réglementation des régimes de retraite, entreprendre une étude sur les solutions de rechange au Fonds de garantie des prestations de retraite. […] Le gouvernement devrait, à la lumière des conclusions de cet examen, décider s'il faut maintenir, modifier, remplacer ou interrompre le Fonds ».
- À la lumière d'une recommandation formulée par la Commission d'experts en régimes de retraite, le ministère des Finances a commandé en 2010 une étude d'un expert-conseil sur la durabilité du FGPR. L'étude a conclu que « [l]e FGPR ne dispose pas actuellement des fonds nécessaires pour couvrir les

demandes prévues pour 2010. Si cette situation persiste, le FGPR devra soit augmenter ses réserves, soit obtenir un financement externe pour faire face aux demandes catastrophiques. Les réserves requises dépendront des futurs niveaux d'évaluation et du degré de confiance souhaitée concernant la couverture des futures demandes par les cotisations ».

Au 1er janvier 2012, des modifications ont été apportées à la *Loi sur les régimes de retraite* pour hausser les revenus du FGPR. Les modifications prévoyaient également une augmentation des cotisations annuelles; la hausse de la cotisation de base par participant à un régime de 1 $ à 5 $; l'augmentation de la cotisation maximale par participant à un régime ontarien dans le cas des régimes de retraite non capitalisés de 100 $ à 300 $; l'élimination du plafond de cotisations fixé à 4 millions de dollars pour les régimes de retraite sous-capitalisés; et l'adoption d'une cotisation minimale de 250 $ pour les régimes de retraite à prestations déterminées. Comme le montre la **figure 7**, les revenus provenant des cotisations annuelles ont augmenté de près de 60 millions de dollars au cours de l'exercice 2012-2013 après l'entrée en vigueur de ces modifications.

D'autres modifications ont été apportées à la *Loi sur les régimes de retraite* afin de réduire les coûts futurs des demandes pour les régimes de retraite dont la date de liquidation est fixée au 8 décembre 2010 ou après cette date. Par exemple, la période d'exclusion de la couverture par le FGPR pour les nouveaux régimes de retraite est passée de trois ans à cinq ans.

- Le rapport de la Commission de réforme des services publics de l'Ontario publié en février 2012 (le rapport Drummond) a également remis en question la pérennité du FGPR. Il a tiré la conclusion suivante : « [l]e Fonds n'est plus viable dans sa forme actuelle puisqu'il présente un important risque financier pour la province si un autre ralentissement économique survient » et a recommandé que « [...] la province élimine le Fonds de garantie des prestations de retraite ou examine la possibilité de le transférer à un assureur privé ».
- Un rapport de l'Institut Fraser publié en mars 2012 a observé que « [*traduction*] même si l'Ontario est la seule province canadienne à disposer d'un fonds offrant une garantie aux régimes de retraite à prestations déterminées du secteur public, ce fonds est aux prises avec des problèmes semblables à ceux que vivent des fonds comparables d'autres administrations, notamment des États-Unis et du Royaume-Uni ».

Selon le rapport de l'Institut Fraser, le déficit de la Pension Benefit Guarantee Corp. des États-Unis était de 27 milliards de dollars en 2011, son plus important déficit depuis sa création en 1974. Le Pension Protection Fund du Royaume-Uni a reconnu en 2010 qu'il n'avait pas suffisamment de ressources financières pour payer les niveaux existants de rétributions et qu'il ne serait pas pleinement capitalisé avant au moins 2030.

RECOMMANDATION 1

En raison de la hausse de l'insuffisance de capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario, la Commission des services financiers de l'Ontario doit analyser : les raisons de cette hausse; le potentiel pour les régimes de rétablir la situation par rapport aux prévisions de croissance économique dans la province au cours des prochaines années; et le risque de pertes financières pour la province si la situation ayant trait à la sous-capitalisation ne s'améliore pas au cours des prochaines années.

La Commission doit utiliser cette information pour dégager et recommander des stratégies et des modifications à la loi de sorte à permettre aux répondants et aux participants des régimes de retraite, ainsi qu'aux législateurs et aux contribuables, de mieux comprendre les risques et d'atténuer ces risques.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO convient qu'il pourrait être utile d'effectuer une nouvelle étude et de diffuser l'information au gouvernement s'il compte s'en servir pour élaborer une politique sur les régimes de retraite. La CSFO continuera de coopérer pleinement et de répondre aux demandes de conseil du gouvernement sur les questions touchant le financement des régimes de retraite. Il est important de mentionner qu'en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite*, la sous-capitalisation des régimes de retraite n'entraîne pas de risques financiers directs pour la province, sauf en sa qualité, d'une part, de répondant du Régime de retraite des fonctionnaires et, d'autre part, de co-répondant du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario.

La CSFO surveille les nouvelles tendances pour maintenir des régimes de retraite sains en Ontario. Par exemple, en 2014, elle a publié son dixième rapport annuel sur la capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario. Ce rapport fournit de l'information pertinente sur l'état actuel et les tendances ayant trait, notamment, à l'état de la capitalisation des régimes de retraite, à l'utilisation des dispositions d'allégement au titre de la capitalisation et à leurs répercussions et aux placements des régimes de retraite. Chaque trimestre, la CSFO produit des estimations et des analyses relatives à la solvabilité des régimes de retraite.

RECOMMANDATION 2

La Commission des services financiers de l'Ontario doit : évaluer le risque de pertes financières du Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) par rapport aux réclamations éventuelles et à sa pérennité à titre d'assureur de régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique; et utiliser cette information pour recommander d'autres modifications à la *Loi sur les régimes de retraite* et à son règlement pour assurer la durabilité du FGPR.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO assure une surveillance régulière du FGPR en produisant des rapports contenant des estimations sur les rentrées et sorties de fonds du FGPR. De plus, la CSFO fait une estimation des réclamations éventuelles en surveillant l'état des régimes de retraite des entreprises qui sont en difficulté financière, notamment celles qui sont en procédures de séquestre en vertu de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (LACC). La CSFO cherchera de nouveaux moyens d'améliorer son analyse des risques financiers du FGPR et de diffuser l'analyse au gouvernement s'il veut s'en servir pour élaborer une politique sur les régimes de retraite.

Pouvoirs limités du surintendant

La CSFO doit garantir les pleines prestations des participants aux régimes de retraite. Ses activités consistent à :

- inscrire les nouveaux régimes de retraite et les modifications aux régimes de retraite;
- traiter les documents déposés par les administrateurs de régime, ce qui comprend les déclarations de renseignements annuelles, les évaluations actuarielles, les déclarations de renseignements concernant les placements et les relevés financiers;
- surveiller les régimes de retraite et les caisses de retraite pour assurer qu'ils sont administrés, investis et capitalisés conformément à la *Loi sur les régimes de retraite*;
- émettre les ordonnances du surintendant, notamment pour la liquidation involontaire d'un régime de retraite en raison de l'insolvabilité du régime ou de l'employeur;
- répondre aux demandes de renseignements et aux plaintes de participants à un régime

de retraite, enquêter sur des manquements présumés à la *Loi sur les régimes de retraite*, et prendre des mesures d'application de la loi, au besoin.

Chaque régime de retraite doit avoir un administrateur de régime, qui peut également être l'employeur répondant. L'administrateur est responsable des cotisations de capitalisation obligatoires, de l'administration et du paiement des prestations aux participants, de la gestion des placements des actifs conformément aux lois pertinentes, de la production de rapports annuels à l'intention des participants et de la réponse aux demandes de renseignement des participants. Les administrateurs peuvent déléguer certaines responsabilités ou l'ensemble de celles-ci à des fournisseurs de services comme des actuaires, des comptables, des avocats, des experts-conseils en pension, des gestionnaires de placements, des sociétés de fiducie et des sociétés d'administration des prestations. Les caisses de retraite sont détenues dans des comptes en fiducie. Ces comptes sont gérés par des sociétés en fiducie ou d'assurance ayant été nommées par l'administrateur de régime. L'administrateur de régime n'a pas accès aux fonds détenus dans des comptes en fiducie, même s'il peut prendre des décisions relatives aux placements.

Les pouvoirs conférés au surintendant par la *Loi sur les régimes de retraite* relativement à la prise de mesures contre les administrateurs dont les régimes de retraite sont largement sous-capitalisés ou ne sont pas administrés conformément à la Loi se limitent aux poursuites ou aux ordonnances de liquidation.

Pouvoirs de nommer un administrateur de régime

La CSFO prépare tous les mois un rapport interne contenant la liste des régimes de retraite à prestations déterminées dont la solvabilité doit être surveillée (généralement lorsque le ratio des actifs et du passif est inférieur à 85 % selon l'évaluation actuarielle la plus récente déposée par l'administrateur du régime). Comme l'indique la **figure 8**, au 31 décembre 2013, 696 régimes de retraite – dont la solvabilité était préoccupante et qui comptaient 1,8 million de participants actifs et retraités – étaient inscrits à la liste de surveillance de la solvabilité. Le montant total de l'insuffisance de capitalisation se chiffrait autour de 65 milliards de dollars. Les ratios de solvabilité d'environ 45 % de ces régimes avaient chuté à moins de 0,70.

Lorsqu'un régime de retraite n'est pas administré conformément à la Loi – par exemple, les documents requis n'ont pas été déposés à la CSFO, les cotisations n'ont pas été faites ou les règles fédérales sur les placements n'ont pas été respectées – le surintendant peut émettre une ordonnance afin que l'administrateur de régime prenne des mesures précises pour que le régime respecte la Loi. Si l'administrateur de régime ne respecte pas l'ordonnance,

Figure 8 : Déficits de capitalisation de la liste de surveillance de la solvabilité de la CSFO, au 31 décembre 2013
Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

Ratio de solvabilité	N^bre de régimes	Participants actifs	Participants à la retraite et autres	Total de participants	Actifs du régime (en millions de dollars)	Obligation à l'égard des membres (en millions de dollars)	Déficit de capitalisation (en millions de dollars)
<0,40*	5	153 755	240 569	394 324	1 810	5 264	**(3 454)**
>= 0,40 <0,55	26	99 957	122 652	222 609	7 998	16 415	**(8 417)**
>= 0,55 <0,70	281	166 155	187 822	353 977	26 087	39 973	**(13 886)**
>= 0,70 <0,85	384	457 029	412 917	869 946	126 940	166 412	**(39 472)**
Total	**696**	**876 896**	**963 960**	**1 840 856**	**162 835**	**228 064**	**(65 229)**

* Un régime ayant un ratio de solvabilité de 0,34 occupe à lui seul une large part de cette catégorie. La CSFO a poursuivi l'administrateur du régime et a négocié des ententes pour réduire le déficit de capitalisation.

le surintendant peut intenter une poursuite contre l'administrateur en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Le surintendant n'est pas habilité à nommer un nouvel administrateur, même si l'administrateur de régime ne s'est pas acquitté de ses obligations, sauf lorsque le régime est liquidé. Un régime peut être liquidé par ordonnance du surintendant dans les circonstances suivantes : l'employeur cesse de verser ses cotisations au régime de retraite, ce qui comprend les paiements supplémentaires pour couvrir le déficit de solvabilité; l'employeur fait faillite; un nombre important de participants au régime de retraite sont licenciés; l'employeur ferme ou vend son entreprise; ou le passif du FGPR augmentera vraisemblablement de façon importante si le régime de retraite poursuit ses activités.

À l'échelon fédéral, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a des pouvoirs discrétionnaires relativement à des problèmes déterminés de solvabilité d'un régime de retraite. L'objectif est d'intervenir le plus tôt possible afin d'éviter que les problèmes prennent de l'ampleur et de réduire les risques de pertes pour les participants.

Le BSIF a élaboré un système d'évaluation en cinq stades qui détermine le niveau d'intervention nécessaire, comme suit :

- *Stade d'intervention 0 – Aucun problème sérieux*. La surveillance continue du régime se poursuit.
- *Stade d'intervention 1 – Préalerte*. Des lacunes dans la situation financière ont été décelées, et le régime pourrait figurer sur une liste de surveillance. Le BSIF intensifie la surveillance du régime et peut exiger de plus amples rapports.
- *Stade d'intervention 2 – Risque pour la solvabilité*. Le BSIF intensifie ses interventions et demande à l'administrateur de prendre des mesures, notamment de soumettre un rapport actuariel révisé ou anticipé ou de tenir des rencontres avec les participants.
- *Stade d'intervention 3 – Solvabilité future sérieusement menacée*. Le BSIF prend des mesures plus énergiques parce que les prestations aux participants sont compromises à court terme. Le BSIF peut démettre l'administrateur de régime de ses fonctions et nommer un remplaçant, désigner l'actuaire chargé de préparer un rapport aux fins de capitalisation, entamer des poursuites contre l'administrateur ou mettre fin au régime.
- *Stade d'intervention 4 – Insolvabilité permanente*. Le BSIF facilite la liquidation du régime.

En vertu d'une modification à la *Loi sur les régimes de retraite* adoptée en décembre 2010, le surintendant peut démettre un administrateur de régime de ses fonctions et nommer un nouvel administrateur, ou il peut agir à titre d'administrateur de régime. Cependant, la modification exige toujours une proclamation du lieutenant-gouverneur pour que ce nouveau pouvoir entre en vigueur et que le gouvernement prescrive par règlement les circonstances dans lesquelles le surintendant peut démettre un administrateur de régime de ses fonctions. Aucune date n'a été fixée pour que ces conditions préalables soient réalisées.

Des évaluations actuarielles plus fréquentes et un examen plus fréquent des évaluations pour les régimes de retraite à prestations déterminées sont nécessaires pour évaluer l'état de la capitalisation

Les évaluations actuarielles périodiques déterminent si un régime dispose de suffisamment d'actifs pour financer les obligations au titre du passif du régime de retraite à l'égard des participants. L'évaluation des actifs et du passif d'un régime de retraite peut varier considérablement d'une année à l'autre, parce que la croissance des actifs est subordonnée aux rendements des placements, aux taux d'intérêt et aux prestations versées aux retraités, qui vivent généralement plus longtemps.

Pendant le ralentissement économique de 2008, la valeur des actifs des régimes de retraite investis dans les marchés d'actions a chuté de près de 35 % en quelques semaines. Par ailleurs, les rendements des placements sont plus anémiques que jamais en raison de la faiblesse des taux d'intérêt qui se maintiennent depuis le ralentissement, ce qui entraîne une croissance du passif. Le fait d'étendre l'intervalle entre les rapports d'évaluation actuarielle constitue un risque pour les participants et pour la CSFO, qui doit surveiller la solvabilité des régimes.

En vertu de la *Loi sur les régimes de retraite*, les administrateurs de régimes à prestations déterminées dont la solvabilité n'est pas préoccupante (c.-à-d. ayant un ratio de solvabilité de 0,85 ou plus) déposent un rapport d'évaluation actuarielle tous les trois ans (évaluations triennales). Cependant ceux ayant un ratio inférieur doivent déposer un rapport tous les ans. La CSFO n'est pas habilitée à ordonner une évaluation actuarielle intérimaire d'un régime de retraite. Au 31 décembre 2013, 816 régimes à prestations déterminées, ou 60 % de tous les régimes actifs soulevant des préoccupations quant à leur solvabilité, devaient déposer des rapports d'évaluation actuarielle tous les ans.

La loi fédérale sur la pension exige de plus fréquents rapports d'évaluation actuarielle. Les régimes capitalisés à moins de 120 % – un seuil beaucoup plus élevé que les 85 % en Ontario – doivent déposer des rapports tous les ans, au lieu de tous les trois ans. Les rapports offrent ainsi de l'information plus exacte et opportune sur l'état de la capitalisation des régimes de retraite. Si l'Ontario se fondait sur un niveau de capitalisation de 120 % pour exiger le dépôt de rapports d'évaluation actuarielle, seulement 33 de tous les régimes de retraite à prestations déterminées actifs n'auraient pas été tenus de produire des rapports tous les ans, à compter du 31 décembre 2013.

À l'automne 2011, la CSFO avait examiné environ 30 % des rapports actuariels reçus chaque année pour vérifier que les dispositions du régime avaient été appliquées convenablement et que les données, les méthodes et les hypothèses utilisées pour établir la situation financière et les cotisations du répondant répondaient aux attentes de la CSFO. Par exemple, les actuaires peuvent se fier à leur jugement pour établir les hypothèses visant à prédire la mortalité et les taux d'intérêt à long terme. Au cours des cinq dernières années, la CSFO a reçu annuellement environ 1 700 rapports d'évaluation actuarielle. Cependant, la CSFO procède maintenant à l'étude détaillée d'un très petit nombre de rapports actuariels chaque année par échantillonnage. La CSFO n'assure plus officiellement le suivi du nombre de rapports ayant été étudiés chaque année et ne produit pas de rapport interne ou externe sur les résultats de ces examens. En revanche, nous avons remarqué que le BSIF (de compétence fédérale) publie le nombre d'évaluations actuarielles ayant été étudiées en détail par année, ainsi que leurs observations. En ayant accès à cette information, les répondants et les actuaires peuvent donner suite aux constatations avant de soumettre leurs rapports à l'étude.

Non-conformité des régimes de retraite en ce qui a trait aux dépôts de documents exigés par la loi

En vertu de la *Loi sur les régimes de retraite*, les administrateurs de régime de retraite doivent transmettre régulièrement des renseignements importants à la CSFO relativement au régime, ce qui comprend l'état de la capitalisation, les cotisations des répondants, le rendement des placements et les activités connexes ainsi que les obligations des participants. La **figure 9** donne une description des documents devant être déposés et des dates d'échéance.

Pour surveiller efficacement les régimes de retraite, la CSFO doit recevoir les documents dans les délais prescrits ou prendre des mesures lorsqu'elle ne les reçoit pas. La **figure 10** montre qu'au mois de mai 2014, 1 384 administrateurs de régimes de retraite n'avaient pas déposé un ou plusieurs documents obligatoires avant la date limite et que leur retard datait de plus d'un an. La

Figure 9 : Documents que les administrateurs doivent déposer à la CSFO, au 31 mars 2014*

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

Nom du document	Fréquence	Type de régime/ Régimes visés	Description
Déclaration de renseignements annuelle	Tous les ans	Tous les régimes	Contient des renseignements généraux sur le régime de retraite, notamment le nom du répondant, l'administrateur de régime, le nombre de participants et leur situation (actifs, retraités).
Sommaire des renseignements sur les placements	Tous les ans	Prestations déterminées	Fournit des renseignements détaillés sur le changement de valeur des actifs d'une année à une autre, ce qui comprend la répartition des actifs sous forme de placements.
Rapport d'évaluation actuarielle du provisionnement et sommaire des renseignements actuariels	Habituellement déposés tous les trois ans; mais les régimes ayant, dans le plus récent rapport d'évaluation actuarielle du provisionnement, un ratio de solvabilité inférieur à 0,85 doivent les soumettre tous les ans.	Prestations déterminées	Le rapport est préparé par un actuaire agréé conformément aux normes de pratique de l'Institut canadien des actuaires; il définit les principales hypothèses utilisées et établit le ratio de solvabilité du régime, ce qui correspond au surplus ou au déficit des actifs du régime par rapport au passif prévu au titre des prestations de retraite. Le sommaire des renseignements fait état des actifs et du passif du régime, de son ratio de solvabilité et des montants supplémentaires que le répondant doit verser au régime.
États financiers des régimes	Tous les ans	Tous les régimes	Tous les régimes de retraite gérant des actifs de plus de 3 millions de dollars doivent déposer des états financiers audités.
Certificat de cotisation au Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR)	Tous les ans	Prestations déterminées	Calcule les frais qu'un régime de retraite doit verser au FGPR selon l'importance de son déficit de capitalisation et le nombre de participants au régime.

* Les documents sont déposés conformément aux exigences de la *Loi sur les régimes de retraite* et de son règlement.

Figure 10 : Nombre d'administrateurs de régime de retraite délinquants qui n'avaient pas déposé les documents requis depuis plus d'un an, au mois de mai 2014

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

	Aucune mesure prise par la CSFO	Mesure minimale prise par la CSFO[1]	Total
Déclaration de renseignements annuelle	127	39	166
Sommaire des renseignements sur les placements	14	7	21
Rapport d'évaluation actuarielle du provisionnement et sommaire des renseignements actuariels	40	29	69
États financiers des régimes	1 014	98	1 112
Certificat de cotisation au Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR)	13	3	16
Total	**1 208**	**176**	**1 384**[2]

1. La CSFO a envoyé des lettres de suivi aux répondants des régimes.
2. Au total, 188 régimes de retraite inclus dans ces totaux ont été comptés en double parce qu'ils avaient omis de déposer plus d'un document. Par conséquent, 1 196 administrateurs de régime de retraite étaient en retard pour au moins un document depuis plus d'un an. De plus, 938 des 1 384 régimes de retraite, ou 68 % du total, sont des régimes à cotisations déterminées.

CSFO avait pris des mesures à l'encontre de seulement 13 % de ces cas (176 régimes), et les mesures prises se limitaient à l'envoi d'une lettre aux administrateurs leur demandant de se conformer aux exigences. Aucune mesure n'a été prise à l'encontre de 1 208 régimes, ce qui comprend 127 régimes dont les actifs se chiffraient à un montant supérieur à 1 million de dollars.

La CSFO n'a pas imposé d'amendes aux administrateurs qui omettent constamment de déposer les documents dans les délais prescrits. Elle nous a dit qu'elle n'a entamé des poursuites judiciaires contre les administrateurs de régime que deux fois – après que les régimes aient accusé des retards de plusieurs années – et que les tribunaux ont imposé des amendes dans ces cas. Cependant, ces poursuites ont nécessité beaucoup de travail et de ressources financières.

La CSFO est habilitée depuis 2008 à imposer des sanctions administratives pécuniaires dans le secteur hypothécaire, mais ne peut pas imposer de telles sanctions aux administrateurs de régime de retraite. En 2013-2014, le taux de conformité aux exigences en matière de dépôt de documents prévu par la loi chez les courtiers hypothécaires était de 95 %. La CSFO a été autorisée à imposer des sanctions administratives pécuniaires dans le secteur des assurances en 2013. Cependant, en 2010, elle a recommandé au ministère des Finances de l'autoriser à imposer des sanctions administratives pécuniaires dans le secteur des régimes de retraite. Pour le moment, le ministère des Finances n'a pris aucune mesure en vue de proposer les modifications nécessaires à la *Loi sur les régimes de retraite*.

RECOMMANDATION 3

Pour que le surintendant dispose de pouvoirs, d'autorisations et de renseignements suffisants pour surveiller efficacement l'administration et la solvabilité des régimes de retraite, la Commission des services financiers de l'Ontario doit modifier ses politiques et procédures et, s'il y a lieu, demander des modifications à la *Loi sur les régimes de retraite*, pour :

- investir le surintendant de pouvoirs semblables à ceux du Bureau du surintendant des institutions financières (de compétence fédérale), notamment du pouvoir de démettre un administrateur de ses fonctions, de nommer son remplaçant ou d'agir à sa place;
- établir une démarche par étapes afin d'assurer plus tôt la surveillance et la supervision des régimes de retraite ayant des déficits de solvabilité;
- accroître le pouvoir du surintendant d'ordonner à un administrateur de régime de fournir un rapport d'évaluation actuarielle, plus particulièrement si le régime a un déficit de solvabilité, et adopter un programme permettant d'évaluer périodiquement la pertinence des hypothèses utilisées dans ces rapports;
- prendre des mesures de suivi proactives contre les administrateurs de régime qui ne produisent pas les documents prévus par la loi dans les délais prescrits, et obtenir les pouvoirs nécessaires pour imposer des sanctions aux retardataires.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO fournira des conseils au gouvernement pour déterminer les circonstances dans lesquelles le surintendant devrait démettre un administrateur de ses fonctions ou nommer un autre administrateur ou agir à titre d'administrateur d'un régime existant.

La CSFO souscrit à cette recommandation. Elle s'affairera à élaborer et à mettre en oeuvre un cadre de réglementation fondé sur les risques qui permettra de déceler les régimes de retraite qui pourraient être menacés, ainsi que d'intensifier la surveillance et la supervision de ces régimes selon des étapes progressives.

Le règlement d'application doit être rédigé avant que des modifications législatives puissent

être apportées en vue d'élargir le pouvoir du surintendant de sorte qu'il puisse ordonner la préparation de rapports d'évaluation actuarielle et la modification des hypothèses actuarielles. La CSFO recherche toujours des moyens d'améliorer le programme pour évaluer la pertinence des hypothèses actuarielles.

Grâce à l'adoption par la CSFO du dépôt électronique obligatoire en 2013 et à la création de l'unité de supervision des régimes de retraite, le nombre de dépôts tardifs a diminué considérablement et l'arriéré a été éliminé. La CSFO convient que l'imposition de sanctions administratives pécuniaires pourrait être un outil efficace. La loi autorise la CSFO à imposer des sanctions administratives pécuniaires dans d'autres secteurs qu'elle réglemente, et elle fournira des conseils au gouvernement pour dégager les circonstances dans lesquelles des sanctions administratives pécuniaires constitueraient un outil de réglementation efficace.

Examens des régimes

Des examens et des mesures d'application de la loi plus fréquents et poussés sont nécessaires

La *Loi sur les régimes de retraite* confère à la CSFO le pouvoir d'effectuer des examens et des enquêtes à l'égard des régimes de retraite. Cependant, nous avons remarqué que les examens étaient peu nombreux par rapport au nombre de régimes de retraite que la CSFO réglemente, et qu'ils ne donnaient pas lieu à des mesures d'application de la loi. De plus, la CSFO n'est pas habilitée à demander à l'employeur responsable d'un régime de retraite de lui fournir l'information financière, comme les états financiers, qui lui permettrait d'évaluer la situation financière de l'employeur et de détecter la menace à l'égard des cotisations avant qu'une faillite ne survienne.

La CSFO a effectué 50 examens par année au cours des 3 derniers exercices. Les examens portaient sur les pratiques des administrateurs de régime en matière de gouvernance, d'administration, de capitalisation et de placements.

Les régimes visés par les examens étaient en grande partie des régimes à prestations déterminées et hybrides, et seulement 14 régimes à cotisations déterminées ont été examinés au cours de cette période. Selon nos calculs, à ce rythme, il faudrait plus de 100 ans pour examiner les quelque 7 300 régimes que la CSFO réglemente, et environ 14 ans si elle se limitait à examiner les régimes figurant sur sa liste de surveillance de la solvabilité. Par exemple, au 31 décembre 2013, seulement 11 % des régimes figurant sur la liste de surveillance avaient fait l'objet d'un examen au cours des 3 exercices précédents.

Il revient aux unités de consultation en matière de placements, de consultation actuarielle et de consultation technique de la CSFO de déterminer les régimes devant être examinés. Les régimes étaient choisis essentiellement parce qu'un dossier de placements était préoccupant ou en raison du dépôt tardif des documents. En 2012, la CSFO a entamé la mise en oeuvre d'une nouvelle réglementation fondée sur le risque associé aux régimes de retraite de l'Ontario, mais elle n'était pas terminée en septembre 2014. Le cadre proposé vise à améliorer l'efficacité générale de la surveillance exercée par la CSFO à l'égard des principaux risques associés aux régimes de retraite, et à prendre des mesures réglementaires en conséquence pour atténuer ces risques et protéger les prestataires. En parallèle, la CSFO élabore une nouvelle approche pour la sélection et un nouveau processus d'évaluation pour déceler les régimes de retraite à risque élevé afin d'en assurer une surveillance intensifiée axée sur cinq aspects, qui sont la capitalisation, les placements, l'administration, la gouvernance, et les répondants/l'industrie.

Il incombe à l'administrateur d'investir les cotisations au régime conformément à la *Loi sur les régimes de retraite*, qui exige la conformité aux règles fédérales sur les placements contenues dans la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*. Par exemple, le régime de retraite ne peut pas investir plus de 10 % de ses actifs dans un seul placement, et il ne peut pas détenir des intérêts d'une

valeur supérieure à 30 % dans tout placement, à l'exception de certains engagements déposés à la CSFO par l'administrateur. Les règles exigent également que les administrateurs de régime de retraite produisent par écrit un énoncé des politiques et des procédures de placement (EPPP), qui est normalement soumis à l'approbation du conseil d'administration du régime, et que l'EPPP soit revu tous les ans. L'EPPP exige que la répartition des actifs, les attentes liées au rendement, le niveau de diversification et la tolérance au risque du régime soient appropriés.

Depuis 2006, les administrateurs de régime de retraite à prestations déterminées doivent, aux termes de la *Loi sur les régimes de retraite*, produire annuellement un sommaire des renseignements sur les placements qui rend compte de la répartition des actifs, du rendement des placements et des frais d'administration et de placements payés par le régime. L'administrateur de régime doit également attester dans le sommaire que le régime se conforme aux règles fédérales sur les placements. Le sommaire vise à permettre à la CSFO de déceler des irrégularités ou des manquements importants aux règles fédérales sur les placements, les rendements inhabituels des placements ou la répartition inadéquate des placements. Cependant, les administrateurs de régime ne sont pas tenus d'inclure une liste détaillée de leurs placements; et les états financiers produits par les administrateurs de régime fournissent seulement certains des renseignements dont la CSFO a besoin pour vérifier la conformité aux règles fédérales sur les placements sans procéder à un examen complet sur place. Compte tenu du nombre limité d'examens menés par la CSFO, de tels rapports pourraient être utiles, du moins pour les régimes de retraite les plus à risque.

La CSFO effectue des examens des régimes sur place et étudie les documents déposés annuellement. Nous avons remarqué que les examens sur place décèlent généralement des faiblesses dans les pratiques en matière de placements. Par exemple, dans certains cas, l'administrateur n'avait produit aucun EPPP ou n'avait pas revu ou mis à jour l'EPPP depuis plusieurs années pour tenir compte des nouvelles pratiques en matière de placements. La CSFO n'avait pris de mesure d'application de la loi contre aucun responsable de régime suite aux résultats de ses examens, pas même contre les administrateurs qui avaient attesté (dans leur sommaire des renseignements sur les placements) qu'ils se conformaient aux règles fédérales sur les placements.

Lors de ses examens sur place, la CSFO se limitait généralement à étudier les politiques sur les régimes, et nous avons constaté qu'il n'y avait aucun échantillonnage des placements particuliers d'un régime pour évaluer leur conformité aux règles fédérales sur les placements. Voici un exemple pour illustrer pourquoi la CSFO devrait examiner les placements. La CSFO a intenté une poursuite après avoir découvert, dans le cadre de la liquidation volontaire d'un régime de retraite (ne découlant pas d'un examen sur place), qu'un administrateur de régime et un gestionnaire de placements avaient enfreint les règles fédérales sur les placements, entraînant une perte de 1,6 million de dollars liée à des placements irréguliers.

De plus, nous avons remarqué que la CSFO ne fournit pas de lignes directrices aux auditeurs des états financiers de régime de retraite pour établir des attentes minimales sur lesquelles les auditeurs devraient se fonder pour vérifier que les administrateurs de régime se conforment à certaines exigences importantes de la *Loi sur les régimes de retraite*. Par exemple, des lignes directrices à l'intention des auditeurs pourraient définir les attentes de la CSFO en vue de déterminer si l'administrateur a apporté à l'administration et au placement des fonds, le soin, la diligence et la compétence « qu'une personne d'une prudence normale exercerait relativement à la gestion des biens d'autrui », si ses honoraires et ses dépenses sont raisonnables, et si les actifs du régime ont été investis de manière prudente et conforme aux règles fédérales sur les placements pour les régimes de retraite à prestations déterminées. La CSFO pourrait ainsi se fier à ce que les auditeurs se penchent sur les principaux

secteurs à risque, tout en lui permettant d'aiguiller ses ressources limitées vers l'examen d'autres secteurs à risque prioritaires.

Dans la majorité des cas de liquidations ordonnées par la CSFO, le régime est compromis parce que l'employeur est en faillite. Pour évaluer si un employeur est stable financièrement et apte à verser les prestations, la CSFO doit avoir accès aux dossiers et aux états financiers de l'employeur. Cependant, la *Loi sur les régimes de retraite* confère seulement à la CSFO le pouvoir d'accéder aux dossiers du régime de retraite. Par conséquent, la CSFO ne peut pas savoir si l'employeur est en difficulté financière avant qu'il mette fin aux paiements des prestations, ce qui survient généralement lorsqu'il est en faillite.

Faible surveillance des placements des régimes à cotisations déterminées

Bien que les risques financiers associés à l'administration d'un régime à cotisations déterminées soient moins grands que pour un régime de retraite à prestations déterminées et qu'ils soient aussi très différents, essentiellement parce que le passif est limité aux actifs disponibles dans un régime à cotisations déterminées, nous avons remarqué que la CSFO assure une très faible surveillance de l'administration des régimes de retraite à cotisations déterminées pour s'assurer qu'ils respectent la *Loi sur les régimes de retraite* et les intérêts des participants au régime. Les participants aux régimes de retraite à cotisations déterminées décident de la manière dont leurs cotisations sont placées par l'administrateur de régime. Celui-ci offre normalement aux participants différentes options de placement, ainsi que de l'information connexe. Les participants choisissent les options qui conviennent à leurs objectifs de placement. Par conséquent, ce sont les participants, et non le responsable du régime, qui assument le risque associé aux placements.

Comme mentionné précédemment dans le présent rapport, l'administrateur d'un régime de retraite à prestations déterminées doit soumettre tous les ans un sommaire des renseignements sur les placements. Cependant, la CSFO n'a pas besoin de ce rapport pour les régimes de retraite à cotisations déterminées. Les administrateurs doivent produire une déclaration de renseignements annuelle indiquant seulement la valeur marchande des actifs au début et à la fin de la période visée et les revenus et les pertes nettes de placement. Au 31 décembre 2013, la valeur marchande de tous les actifs visés par des déclarations de renseignements annuelles était de 19,2 milliards de dollars pour 3 073 régimes de retraite à cotisations déterminées.

Les administrateurs de régimes à cotisations déterminées ne sont pas tenus de déclarer les dépenses reliées à la gestion des placements, les dépenses administratives, les dépenses générales du régime ou la répartition des actifs. Par ailleurs, ils n'ont pas à attester que les placements ont été effectués conformément aux choix des participants.

Les notes aux états financiers contiennent de l'information sur les types de placements des régimes à cotisations déterminées. Cependant, comme il a été mentionné précédemment, la CSFO n'a pas assuré de suivi auprès des administrateurs de régime n'ayant pas produit d'états financiers, qui comptaient principalement parmi 800 régimes de retraite à cotisations déterminées. Par ailleurs, la CSFO a généralement omis d'étudier les états financiers des régimes de retraite à cotisations déterminées.

Nous avons aussi remarqué qu'au cours des 14 examens de régimes à cotisations déterminées effectués au cours des 3 derniers exercices, la CSFO n'a pas évalué les placements en détail, ni déterminé si les actifs étaient investis conformément aux options choisies par les participants.

RECOMMANDATION 4

Pour que les examens des régimes de retraite effectués par la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) offrent un niveau d'assurance adéquat que les administrateurs de

régime se conforment aux exigences de la loi, la CSFO doit :

- effectuer plus d'examens des régimes et choisir les régimes devant faire l'objet d'un examen en fonction des risques pour les participants;
- faire en sorte que ses procédures liées à l'examen des régimes tiennent compte de manière appréciable des risques associés aux placements gérés par les administrateurs de régime;
- fournir aux auditeurs des états financiers des régimes de retraite des lignes directrices qui définissent les attentes minimales en ce qui a trait à la conformité aux principales exigences de la *Loi sur les régimes de retraite* dans le cadre des audits;
- obtenir l'information nécessaire pour déterminer les régimes qui sont menacés avant que l'employeur n'entame des procédures de faillite;
- établir un programme d'examen pour les régimes à cotisations déterminées afin d'assurer une surveillance efficace et une protection aux participants.

RÉPONSE DE LA CSFO

Le processus d'examen des régimes de retraite de la CSFO est en évolution continue et la portée des examens s'élargit de plus en plus. Par exemple, outre des vérifications accrues de la conformité, l'évaluation de la gouvernance des régimes occupe maintenant une part importante des examens.

Afin d'assurer l'amélioration continue de ses examens, la CSFO prendra en considération ces recommandations au moment d'intégrer le processus d'examen au cadre de réglementation fondé sur le risque de sorte à étayer l'approche de sélection des régimes aux fins des examens. On évaluera également la fréquence des examens des régimes et les répercussions sur les ressources de la CSFO. La CSFO s'affairera à fournir des directives au gouvernement pour déterminer si des modifications législatives sont nécessaires pour mettre en application ces recommandations.

La CSFO envisagera de fournir des orientations aux auditeurs des états financiers des régimes de retraite.

Amélioration de la communication d'information sur le rendement du régime aux participants

Bien que les participants reçoivent de l'information sur les prestations prévues, il y a lieu d'améliorer l'information sur le rendement et les dépenses des régimes, notamment l'information qui permettrait aux participants d'évaluer le rendement de leur propre régime par rapport à des régimes semblables.

En vertu de la *Loi sur les régimes de retraite*, les administrateurs de régime doivent fournir aux participants un relevé annuel contenant l'information sur leurs prestations et leurs cotisations. Par exemple, les administrateurs de régime de retraite à cotisations déterminées doivent communiquer le total des cotisations des employés et de l'employeur au régime du participant, ainsi que les revenus de placement associés à ces fonds. Les régimes de retraite à prestations déterminées doivent indiquer le montant annuel payable au participant à sa date normale de retraite, et préciser si le régime est couvert par le FGPR. Depuis le 1er janvier 2012, le relevé annuel des régimes à prestations déterminées doit également indiquer le plus récent ratio de transfert (semblable au ratio de solvabilité) du régime, une explication du ratio de transfert et de son lien au niveau de capitalisation des prestations des participants et, s'il y a lieu, une déclaration que des paiements supplémentaires sont versés pour corriger la sous-capitalisation du régime.

Les administrateurs de régime ne sont pas tenus de fournir un rapport annuel et des états financiers aux participants, mais certains régimes le font volontairement. Les participants qui en font la

demande à l'administrateur de régime ou à la CSFO peuvent recevoir toutes les déclarations de renseignements que l'administrateur de régime fournit à la CSFO, comme les états financiers annuels, les déclarations de renseignements sur les placements, et les rapports d'évaluation actuarielle.

La *Loi sur les normes de prestation de pension* (de compétence fédérale) exige la divulgation de certains renseignements aux participants de manière semblable à la loi ontarienne. Cependant, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) fournit de plus amples directives en matière de communication de renseignements à l'administrateur de régime de retraite pour que les participants reçoivent l'information requise. Par exemple, le BSIF recommande que les administrateurs communiquent aux participants de l'information sur ce qui suit : les stratégies de gestion de portefeuille; le rendement des placements par rapport aux objectifs; la comparaison du rendement selon des données de référence pertinentes; les actifs non liquides détenus par le régime; et les dépenses importantes ayant été engagées par le régime, avec une comparaison par rapport à l'année précédente.

En raison des règles de divulgation de l'Ontario, la déclaration annuelle aux participants fournit peu de renseignements sur la manière judicieuse dont les actifs de leur régime sont gérés. Il est donc difficile et coûteux pour un participant d'évaluer le rendement de l'administrateur de son régime. Par exemple, il pourrait être utile pour les participants de recevoir de l'information sur les dépenses d'administration et de placement, notamment sur le rendement des dépenses et des placements de leur régime par rapport à d'autres régimes de retraite semblables, ainsi que des données de référence quant aux types de placements détenus.

La *Loi sur les régimes de retraite* exige également que les régimes de retraite produisent des états financiers à la CSFO, mais non aux participants. S'ils avaient accès aux états financiers et aux rapports annuels sur le rendement du régime, les participants seraient mieux en mesure d'évaluer la situation financière de leur régime de retraite.

De plus, les régimes doivent produire des relevés annuels à l'intention des participants actifs (ceux qui travaillent toujours pour l'employeur), mais pas pour les pensionnés ou les anciens participants (ceux qui ont quitté l'employeur suite à un licenciement ou à un départ volontaire, mais qui ont toujours des droits en vertu du régime de retraite). En mai 2010, une loi modifiant la *Loi sur les régimes de retraite* a été adoptée pour exiger des administrateurs de régime qu'ils fournissent des relevés annuels aux anciens participants et aux participants actifs. Cette modification n'a pas encore été proclamée par le lieutenant-gouverneur et aucune date n'a encore été fixée pour la proclamation.

Les rapports publics sur le rendement des régimes de retraite et la surveillance réglementaire pourraient être améliorés

La CSFO diffuse de l'information sur les régimes de retraite au public dans son rapport annuel. Cette information consiste essentiellement en statistiques, notamment sur la participation aux régimes de retraite, le nombre et les types de régimes de retraite, le nombre d'inscriptions de régimes et le nombre de liquidations. La CSFO publie également un rapport sur la capitalisation annuelle des régimes à prestations déterminées, qui ne contient que des renseignements sommaires sur la solvabilité générale des régimes de retraite en Ontario. Aucune information détaillée n'est donnée sur les régimes individuellement. À notre avis, les rapports actuels ne semblent pas d'une grande utilité pour permettre aux participants d'évaluer dans quelle mesure la CSFO protège leurs intérêts et de faire des comparaisons avec d'autres régimes et des données de référence pour déterminer si leur régime offre un bon rendement et s'il est bien administré.

La CSFO ne publie pas sa liste de surveillance de la solvabilité, pas même sous forme sommaire. La haute direction de la CSFO nous a dit qu'elle ne diffuse pas cette information parce que la *Loi sur les régimes de retraite* ne prévoit pas explicitement la publication des noms et des détails des régimes de

retraite ayant des déficits de solvabilité. La CSFO nous a aussi dit qu'elle hésitait à communiquer de l'information de tiers confidentielle susceptible d'être visée par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Par conséquent, les participants aux régimes de retraite et le grand public ne sont pas nécessairement au fait des problèmes de solvabilité.

Nous avons remarqué que deux organismes étrangers – l'Australian Prudential Regulation Authority (APRA) et le Pensions Regulator du Royaume-Uni – diffusent publiquement beaucoup plus de renseignements tous les ans sur leurs activités de réglementation de même que la gestion et le rendement des régimes de retraite.

Le Pensions Regulator publie une enquête annuelle sur la gouvernance des régimes de retraite qui met l'accent sur la composition et les activités des conseils d'administration. L'APRA publie également de l'information détaillée tous les ans sur la composition moyenne des conseils qui surveillent les régimes de retraite, notamment le nombre moyen de participants siégeant au conseil et le pourcentage de femmes au conseil.

Tous les ans, l'APRA fournit aussi une ventilation globale des actifs et du passif des différentes catégories de régimes de retraite (p. ex. société ou secteur public), en précisant la portion des actifs qui proviennent des revenus de placements ainsi que le montant des dépenses liées à l'administration et au placement de fonds. Le taux moyen de rendement et le taux de rendement sur 10 ans pour tous les régimes de retraite sont donnés de façon agrégée, ainsi que selon la catégorie de régime de retraite, et les taux de rendement sur 1 an, 5 ans et 10 ans sont fournis tous les ans pour chacun des 200 plus grands régimes de retraite. Ces rapports sont semblables à ceux que doivent produire les fonds mutuels au Canada. Pour les régimes de retraite à cotisations déterminées, les deux organismes de réglementation produisent des rapports sur le nombre de choix de placement qui sont offerts aux participants.

Les deux organismes de réglementation diffusent publiquement l'information sur la perception des parties prenantes à l'égard du rendement général et de l'efficacité de l'organisme de réglementation en prenant appui sur ces enquêtes.

RECOMMANDATION 5

Pour que de l'information détaillée sur leurs régimes de retraite soit communiquée aux participants, ainsi que de l'information sur le rendement de la surveillance réglementaire exercée par la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO), la CSFO doit :

- dégager des moyens et chercher à les mettre en oeuvre pour améliorer les exigences en matière de divulgation annuelle prévue par la loi s'appliquant à l'administrateur d'un régime, de sorte à fournir à l'ensemble des participants de l'information utile sur le rendement et les dépenses de leur régime, et à leur permettre de comparer le rendement de leur régime par rapport aux autres régimes semblables et aux données de référence pertinentes;
- réévaluer ses rapports publics annuels sur les régimes de retraite en Ontario afin de fournir plus de renseignements utiles pour évaluer dans quelle mesure la CSFO protège les intérêts des participants aux régimes de retraite et déterminer si leur régime offre un bon rendement et est bien administré en le comparant à d'autres régimes et aux données de référence.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO convient qu'il pourrait être utile pour les participants d'avoir plus de renseignements sur le rendement et les dépenses de leur régime. En octobre 2014, le ministère des Finances a affiché un projet de règlement pour consultation avec les parties prenantes relativement à

l'information devant être fournie aux pensionnés et aux anciens participants.

La CSFO cherchera des occasions de fournir de plus amples renseignements concernant ses activités, ce qui comprend les constatations découlant de ses examens sur place, dans les limites de ses ressources actuelles, et ce, en veillant à ce que les renseignements communiqués n'enfreignent pas les lois sur la protection de la vie privée.

Services financiers

Faible surveillance des sociétés coopératives auxquelles les investisseurs versent des millions de dollars

La Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie (Division) est responsable de l'inscription des institutions financières conformément aux lois applicables. Les processus d'inscription et de surveillance pour les credit unions, les caisses populaires et les sociétés de prêt et de fiducie étaient satisfaisants; nous avons conclu que la *Loi sur les sociétés coopératives* confère des pouvoirs limités à la CSFO et que ses processus d'inscription et de protection des investisseurs des sociétés coopératives (également appelées co-ops) n'étaient pas proportionnels aux risques pour les investisseurs et aux sommes importantes en jeu. Au 31 mars 2014, 1 773 sociétés coopératives étaient inscrites pour exercer leurs activités en Ontario.

Les co-ops sont détenues et contrôlées par les participants et elles sont constituées en personnes morales en vertu de la *Loi sur les sociétés coopératives*. Les membres des co-ops regroupent leurs ressources pour se procurer des produits, des services, des emplois et des logements au coût et peuvent vendre des actions aux membres du grand public, même si ces personnes ne reçoivent pas nécessairement des biens ou des services de la co-op. La *Loi de 2009 sur l'énergie verte* a modifié la *Loi sur les sociétés coopératives* pour permettre la création de co-ops qui produisent et vendent de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable. Les co-ops d'énergie renouvelable sont exonérées de l'exigence de mener au moins la moitié de leurs activités commerciales avec des membres de la co-op, exigence qui s'applique habituellement aux co-ops. Des 116 co-ops inscrites par la CSFO au cours des 2 dernières années civiles, 64 étaient dans le secteur de l'énergie renouvelable.

En vertu de la *Loi sur les sociétés coopératives*, toutes les co-ops qui comptent plus de 35 membres et des régimes dont la capitalisation est supérieure à 200 000 $ doivent déposer un prospectus à la CSFO et obtenir de la CSFO un reçu permettant la vente d'actions ou de titres aux membres ou actionnaires actuels ou éventuels. La CSFO s'assure que le prospectus respecte la norme de divulgation intégrale, fidèle et simple de l'information, ce qui comprend les risques pour les investisseurs.

Au cours des 3 exercices précédents se terminant le 31 mars 2014, la CSFO a délivré un total de 57 reçus pour des prospectus déposés par des co-ops, ce qui représente un niveau de capitalisation maximum de 371 millions de dollars; 41 de ces 57 prospectus permettent aux co-ops d'amasser plus de 1 million de dollars, plus précisément des sommes variant entre 1,2 million de dollars et 48,2 millions de dollars.

Nous avons remarqué que la CSFO n'a pas affecté de ressources pour vérifier que les co-ops présentent aux investisseurs potentiels seulement les prospectus approuvés (étayés d'un reçu), par exemple, en affichant sur leurs sites Web respectifs la liste des prospectus approuvés. La CSFO n'assure pas non plus de surveillance continue des co-ops pour vérifier que les fonds sont investis dans les projets dont fait état le prospectus, et elle n'effectue pas d'examens continus pour vérifier que les co-ops se conforment aux exigences de la *Loi sur les sociétés coopératives*, notamment que les prospectus sont approuvés par la CSFO.

De plus, la CSFO n'exige pas que les membres du conseil d'administration ou les agents de nouvelles

co-ops souhaitant s'inscrire se soumettent à des vérifications des antécédents judiciaires ni que de telles vérifications soient faites avant l'émission d'un prospectus.

Nous avons remarqué que l'approbation des prospectus par la CSFO s'apparente au rôle de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) relativement à la protection des investisseurs en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Cependant, la *Loi sur les sociétés coopératives* n'offre pas aux investisseurs les mêmes protections que la *Loi sur les valeurs mobilières*, notamment en ce qui a trait à la responsabilité civile des directeurs, des émetteurs et des souscripteurs à forfait à l'égard de la présentation inexacte de faits dans un prospectus; aux exigences relatives à l'inscription s'appliquant aux courtiers, aux vendeurs, aux souscripteurs à forfait ou aux conseillers qui vendent des titres de sociétés; et aux mesures d'application de la loi sous forme d'amendes plus rigoureuses. De plus, la CVMO a le savoir-faire, l'expérience et la capacité nécessaires pour étudier les prospectus reliés à des appels publics. La CSFO nous a dit avoir consulté la CVMO en septembre 2011 pour déterminer si son examen des prospectus des co-ops d'énergie renouvelable aux termes de la *Loi sur les sociétés coopératives* se comparait aux normes utilisées par la CVMO dans le cadre de son examen des prospectus. La CSFO a dû développer son savoir-faire pour examiner les prospectus des co-ops parce que ces examens sont complètement différents de ceux s'appliquant à d'autres secteurs réglementés de la CSFO.

Conformément à la *Loi sur les sociétés coopératives*, le Barème des droits exigés du ministère des Finances prévoit des frais de 50 $ par prospectus étudié. Nous avons remarqué que ces frais ne sont pas proportionnels au travail que doit effectuer la CSFO et que celle-ci tire un revenu total de moins de 1 000 $ des frais associés aux prospectus. La CVMO demande 3 750 $ pour chaque prospectus. Le gouvernement verse une allocation annuelle de 500 000 $ à la CSFO pour financer ses activités dans le secteur des co-ops. À l'exception des examens anticipés des prospectus dans le secteur de l'énergie renouvelable en 2010-2011 dont les coûts ont dépassé 1 million de dollars, l'allocation annuelle et les frais couvrent les coûts réels de la CSFO.

RECOMMANDATION 6

Pour protéger adéquatement les membres et les investisseurs des co-ops, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit chercher à obtenir les pouvoirs nécessaires en vertu de la *Loi sur les sociétés coopératives* pour lui permettre :

- de soumettre tous les membres de conseil à une vérification des antécédents judiciaires avant l'inscription de la co-op et l'émission d'un prospectus;
- d'afficher la liste de tous les prospectus approuvés sur le site Web de la CSFO;
- d'effectuer une surveillance continue des co-ops;
- d'imputer aux co-ops des frais qui sont proportionnels aux coûts engagés par la CSFO pour l'examen des prospectus.

De plus, la CSFO doit consulter la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) relativement aux avantages qui pourraient découler du partage ou du transfert de la responsabilité concernant l'examen des prospectus.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO souscrit au point de vue de la vérificatrice générale relativement à la protection des membres et des investisseurs des sociétés coopératives. Il sera possible de donner suite sans attendre à certains aspects de la recommandation, mais certains autres aspects exigent des modifications législatives ou des analyses plus poussées. La CSFO collaborera avec le ministère des Finances (le Ministère) pour définir et étudier les éventuelles modifications législatives.

Il y a plusieurs années, la CSFO s'est engagée à tenir des discussions exploratoires

préliminaires avec le personnel de la CVMO pour comprendre les conséquences d'un transfert éventuel de la responsabilité concernant l'examen des prospectus des co-ops. Conjointement avec le Ministère, la CSFO entamera une discussion avec la CVMO.

Délivrance de permis

La CSFO délivre des permis à trois types d'agents d'assurance en Ontario. Au 31 mars 2014, les agents actifs étaient répartis comme suit :

- 40 522 agents d'assurance-vie, qui vendent des produits d'assurance-vie et d'assurance accidents et maladie;
- 6 716 agents d'assurance IARD – incendie, accidents et risques divers – qui vendent des produits d'assurance autres que de l'assurance-vie, comme de l'assurance-automobile et de l'assurance-commerciale;
- 975 agents d'assurance, qui vendent aux particuliers seulement des produits d'assurance accidents et maladie.

Nous avons remarqué que le système de délivrance en ligne de permis pour les agents d'assurance de la CSFO ne protège pas les consommateurs parce qu'il ne prévoit pas de contrôles permettant d'établir si les permis sont délivrés ou renouvelés pour des agents qui ne répondent pas aux exigences minimales, ce qui comprend être titulaire d'une assurance-responsabilité civile professionnelle.

Faiblesse du système de délivrance en ligne de permis pour les agents d'assurance

En vertu de la *Loi sur les assurances*, tous les agents d'assurance-vie doivent être détenteur d'une assurance-responsabilité civile professionnelle pour protéger leurs clients contre des pertes financières causées par la négligence de l'agent d'assurance ou une activité frauduleuse commise par lui. Les agents d'assurance IARD et d'assurance accidents et maladie n'ont pas besoin de la protection d'une assurance-responsabilité civile professionnelle parce qu'ils sont financés par leurs compagnies d'assurance. Les frais annuels pour le permis sont de 150 $ et la prime annuelle moyenne d'assurance-responsabilité civile professionnelle est de 800 $. Les agents soumettent leur demande par le système de délivrance de permis en ligne de la CSFO. Le demandeur doit indiquer le nom de la compagnie d'assurance-responsabilité civile professionnelle et le numéro de la police, ainsi que la date d'expiration. Actuellement ni le système de délivrance de permis en ligne, ni le personnel de la CSFO ne vérifient l'information relative à l'assurance-responsabilité civile professionnelle.

Tous les demandeurs doivent indiquer s'ils ont été visés par des condamnations au criminel, des plaintes ou des mesures disciplinaires imposées par un autre organisme de réglementation des services financiers ou s'ils ont déclaré faillite. Ces circonstances sont signalées pour que le personnel de la CSFO mène une enquête plus poussée afin d'évaluer l'aptitude de ces agents à être titulaires de permis. La CSFO effectue également une vérification des antécédents judiciaires concernant tous les nouveaux agents d'assurance. Lorsqu'une demande n'est assortie d'aucun signalement, le système délivre automatiquement le permis dans un délai d'une journée.

Nous avons remarqué que les contrôles du système de délivrance de permis pour les agents d'assurance sont faibles dans les secteurs suivants :

- Les agents d'assurance-vie pour lesquels l'information dans la base de données concernant l'assurance-responsabilité civile professionnelle était inexistante ou incomplète, ou dont les polices étaient expirées, étaient toujours en mesure de renouveler leurs permis ou d'obtenir un nouveau permis. En juin 2014, la base de données indiquait que des permis avaient été délivrés à plus de 1 700 agents actifs même si leur police d'assurance était expirée aux dates de délivrance. Par exemple, un agent avait inscrit une date d'expiration en 2007. Au mois d'août 2014, pour plus de 9 500 agents d'assurance-vie actifs (23,5 % de

l'ensemble des agents d'assurance-vie actifs), la base de données ne contenait aucune information ou de l'information partielle;

- Selon la base de données du système de délivrance de permis, un nombre important d'agents actifs avaient déclaré avoir fait l'objet de mesures disciplinaires de la part d'un autre organisme de réglementation des services financiers, avaient fait faillite ou avaient été condamnés au criminel. Ces permis avaient été renouvelés sans que le personnel de la CSFO n'enquête sur les demandes, comme il en sera question plus loin dans le présent rapport.

Agents d'assurance-vie n'étant pas détenteurs d'une assurance-responsabilité civile professionnelle

La CSFO ne vérifie pas l'information dans la base de données du système de délivrance de permis en ligne pour vérifier que les agents ont déclaré de manière exacte qu'ils sont détenteurs d'une assurance-responsabilité civile professionnelle. Nous avons constaté lors de tests de plaintes que plusieurs agents avaient poursuivi leurs activités pendant une période d'un an à trois ans avant que l'on détecte qu'ils n'avaient pas d'assurance-responsabilité civile professionnelle. La CSFO se fie plutôt aux fournisseurs d'assurance pour les aviser de l'expiration ou de l'annulation de la police d'un agent. Or, les fournisseurs d'assurance-responsabilité civile professionnelle ne sont pas tenus de fournir cette information à la CSFO, et seulement quelque 150 fournisseurs le font volontairement. Pourtant, la CSFO a des ententes avec les fournisseurs d'assurance-responsabilité civile professionnelle dans le secteur du courtage d'hypothèques en vertu desquelles les fournisseurs l'avisent lorsqu'un courtier n'est pas assuré.

La CSFO a communiqué annuellement avec environ 550 agents d'assurance-vie suite à des signalements par les fournisseurs d'assurance. Cependant, nous avons remarqué que la CSFO n'a pas communiqué avec tous les agents qui n'étaient pas assurés et pour lesquels un signalement avait été fait. La CSFO ne répertorie pas le nombre d'agents ayant fait l'objet d'un signalement.

De plus, la CSFO ne recueille pas de l'information auprès des agents d'assurance-vie ou de leurs assureurs pour connaître le nombre de réclamations déposées par des clients contre des agents et le nombre de ces réclamations qui étaient fondées. Cette information serait utile pour évaluer la conduite de certains agents. Elle serait également utile pour l'industrie au moment d'envisager des modifications à la réglementation.

Par contre, la CSFO exige que cette information soit fournie dans le secteur du courtage d'hypothèques. Chaque maison de courtage doit signaler à la CSFO les réclamations d'assurance-responsabilité civile professionnelle visant la maison de courtage ainsi que ses courtiers et agents qui sont payées par leurs fournisseurs d'assurance. Les maisons de courtage doivent fournir une courte explication à l'égard des réclamations ayant été payées. En 2011, 24 maisons de courtage ont reçu 38 réclamations d'assurance-responsabilité civile professionnelle, dont 16 ont été payées; en 2012, 37 maisons de courtage ont reçu 55 réclamations, dont 11 ont été payées; et en 2013, 37 maisons de courtage ont reçu 56 réclamations, dont 10 ont été payées.

RECOMMANDATION 7

Pour que le système de délivrance de permis et les procédures connexes soient efficaces et pour faire en sorte que des permis ne soient délivrés qu'aux agents qui sont aptes, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit :

- veiller à ce que son système de délivrance de permis en ligne soit doté de contrôles adéquats pour détecter les agents qui ne répondent pas aux exigences minimales et rejeter leurs demandes de permis;
- conclure des ententes avec les fournisseurs d'assurance-responsabilité civile professionnelle pour qu'ils informent sans attendre la CSFO lorsque des agents ne sont pas assurés

et qu'ils lui fournissent de l'information sur les réclamations faites par des consommateurs contre des agents;

- faire enquête sur tous les agents qui ne répondent pas aux normes minimales, notamment en ce qui concerne l'assurance-responsabilité civile professionnelle.

RÉPONSE DE LA CSFO

La CSFO accueille favorablement les observations de la vérificatrice générale concernant son système de délivrance de permis aux agents d'assurance-vie et les procédures connexes. La deuxième phase de la mise en oeuvre du projet de développement d'un système commun de la CSFO commencera en juillet 2015. Lorsque le système sera pleinement mis en oeuvre, il prendra en charge toute la collecte des données, offrira des contrôles internes accrus, améliorera les évaluations des risques et la conformité, et augmentera les renseignements sur le marché. Ces développements sont déjà en cours dans le secteur des fournisseurs de services. Par ailleurs, le rôle d'intendance des données sera créé en juillet 2015 pour assurer la gestion et la surveillance des données électroniques, et prévoir le signalement rapide d'information incohérente ou périmée.

Les fournisseurs d'assurance-vie doivent vérifier que chaque agent respecte la *Loi sur les assurances* et son règlement et que leur permis est conforme. Ils doivent notamment s'assurer que les agents sont détenteurs d'une assurance-responsabilité civile professionnelle. La CSFO se penchera sur la possibilité de conclure des ententes de partage de l'information avec les fournisseurs d'assurance-responsabilité civile professionnelle pour s'assurer que les agents sont détenteurs d'une assurance et pour recevoir l'information relative aux réclamations présentées contre les agents. Le surintendant misera également sur l'information disponible du Plan statistique responsabilité civile des entreprises concernant les réclamations présentées contre les agents d'assurance-vie.

Selon la CSFO, ces changements devraient favoriser des activités de vérification de la conformité plus rigoureuses et ciblées, conjointement avec son approche fondée sur le risque prévue dans le cadre réglementaire.

Surveillance des pratiques de l'industrie

Lenteur du traitement des plaintes

La Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie (Division) traite les plaintes que reçoit la CSFO. Lorsqu'elle reçoit une plainte, la Division procède à une analyse et peut ensuite faire enquête pour déterminer si une mesure d'application de la loi s'impose. Au cours des 4 dernières années, la CSFO a reçu en moyenne plus de 1 100 plaintes par année, dont environ la moitié émanaient de consommateurs et des autres parties prenantes de l'industrie ou d'autres organismes de réglementation des services financiers. Comme l'indique la **figure 11**, 95 % des plaintes portaient sur les assurances et le secteur du courtage d'hypothèques.

La CSFO mesure si elle conclut près de 80 % des plaintes de consommateurs dans une période de 75 jours civils et près de 98 % de l'ensemble des plaintes dans une période de 365 jours civils. La Division surveille la rapidité de règlement des plaintes et assure le suivi à l'égard des plaintes pendant 365 jours. La plus grande partie des dossiers de plaintes sont clos en raison de preuve insuffisante ou d'absence de conclusions, une moyenne d'environ 20 % de ces dossiers se terminent par une lettre d'avertissement, et environ 10 %, soit 105 plaintes par année, sont renvoyées à son unité des enquêtes. De manière générale, la CSFO a respecté les délais pour les plaintes simples, mais nous avons constaté qu'il a fallu plusieurs semaines pour traiter certaines plaintes représentant des risques élevés pour les consommateurs.

Nous avons remarqué que certaines plaintes traitées par la Division accusaient d'importants

Figure 11 : Plaintes reçues selon le secteur, pour les exercices se terminant le 31 mars, de 2010 à 2014[1]

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

Secteur réglementé	2010	2011	2012	2013	2014
Sociétés coopératives	4	2	2	7	8
Credit unions et caisses populaires	24	22	29	35	35
Assurance[2]	614	716	965	720	730
Prêt et fiducie	7	6	2	3	8
Courtier hypothécaire	354	411	351	343	319
Total	**1 003**	**1 157**	**1 349**	**1 108**	**1 100**

1. Les plaintes visaient des particuliers et des sociétés. La CSFO n'a pas fait une ventilation.
2. Environ 60 % de ces plaintes concernaient les secteurs de l'assurance-automobile et de l'assurance multirisque pour les années 2013 et 2014. La CSFO n'avait pas de ventilation pour les années 2010, 2011 et 2012.

retards ou se concluaient par la prise de mesures d'application de la loi sans grande conséquence. Par exemple :

- En juin 2013, une plainte a été déposée contre un credit union relativement à un conflit d'intérêts potentiel et à un manquement potentiel au devoir fiduciaire de la part du directeur général du credit union. Il n'y a eu pratiquement aucune activité dans ce dossier jusqu'au mois de mai 2014, soit 11 mois plus tard. À ce moment, la plainte a été transférée à un autre agent responsable de la conformité. En septembre 2014, une lettre d'avertissement a été envoyée au directeur général relativement au conflit d'intérêts.
- En septembre 2010, une plainte a été déposée contre un agent d'assurance-vie alléguant que des signatures de clients avaient été falsifiées. Le dossier n'a été renvoyé à l'unité des enquêtes qu'en mars 2012, soit 18 mois plus tard; pendant cette période, l'agent responsable de la conformité a mené une enquête. Le rapport final a été publié en avril 2014. En juin 2014, la CSFO a abandonné l'affaire en raison de l'insuffisance de la preuve.
- En février 2012, une plainte anonyme a été reçue concernant un agent d'hypothèques qui poursuivait ses activités même après avoir déclaré faillite. L'agent avait également plaidé coupable en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* en 2012 pour ne pas s'être conformé aux conditions de sa faillite. Sur ses demandes de renouvellement de permis de 2010 et 2012, il n'a pas divulgué cette information à la CSFO comme il était tenu de le faire. Un rapport d'enquête a été publié en avril 2013. Le dossier de la plainte a ensuite été renvoyé aux services juridiques, et il a fallu jusqu'au mois de mars 2014, soit 25 mois après le dépôt de la plainte, avant que la CSFO propose la révocation du permis. L'agent a demandé une audience pour contester cet ordre, et une audience a été fixée à octobre 2014.

Les retards importants dans le traitement, l'enquête et le règlement des plaintes ont des répercussions tant sur les plaignants qui attendent l'issue que sur les autres consommateurs que ces agents ou courtiers continuent de servir. Une plus grande rapidité des enquêtes permettrait de réduire le risque pour les plaignants et les autres consommateurs.

Insuffisance de l'activité proactive pour les examens

Comme l'indique la **figure 12**, la Division a un programme de conduite d'examens proactifs sur place seulement pour les maisons de courtage d'hypothèques. Les autres institutions financières réglementées ou les agents d'assurance sont soumis à un examen seulement lorsqu'une enquête a été lancée suite à une plainte. Selon le niveau d'activité associé aux examens, il faudrait à la Division

environ 10 ans pour examiner les maisons de courtage d'hypothèques, les courtiers et les agents, sans examiner les autres secteurs.

Les examens visent à assurer la conformité aux principales exigences législatives. Par exemple, les examens confirment que la maison de courtage d'hypothèques est détentrice d'une assurance-responsabilité civile professionnelle, et qu'elle a des politiques et procédures appropriées en place aux fins de la conservation des dossiers et du traitement des plaintes. Comme la CSFO n'examine pas de manière proactive les autres institutions financières qu'elle réglemente et les agents d'assurance pour lesquels elle est responsable, les institutions pourraient ne pas se conformer aux exigences sans qu'il soit possible de le détecter.

En 1981, le gouvernement de l'Ontario a délégué la responsabilité de surveiller et de diriger les inspections des courtiers d'assurance, ce qui comprend la vente d'assurance-habitation, d'assurance-automobile et d'assurance commerciale, à Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario. Cet organisme traite les plaintes et assure la délivrance des permis et les examens pour quelque 18 000 courtiers. En comparaison avec les 10 ans qu'il faudrait à la Division pour examiner toutes les maisons de courtage d'hypothèques, nous avons constaté que l'organisme Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario s'est fixé pour objectif de procéder à l'examen de l'ensemble des courtiers d'assurance au moins une fois tous les cinq ans.

Un examen de la pertinence des produits mené récemment a démontré la nécessité pour la CSFO d'effectuer des examens à l'égard des agents d'assurance. La CSFO a effectué un premier examen en mai 2014 dans le but de mieux comprendre le processus que les agents d'assurance-vie utilisent au point de vente, au moment de recommander des produits à d'éventuels détenteurs de police. L'examen a révélé que plusieurs activités de vente se font de vive voix, sans piste documentaire. La CSFO a aussi découvert que, même si 90 % des agents disaient qu'ils informaient leurs clients d'un conflit d'intérêts, le cas échéant, seulement 50 % exigeaient cette information par écrit comme le prévoit la *Loi sur les assurances*.

Par ailleurs, les agents d'assurance doivent indiquer au moment du renouvellement de leur permis qu'ils ont suivi 30 heures de formation continue. Pour vérifier l'information fournie par les agents, la Division peut leur demander de produire une confirmation que la formation a été suivie. Cependant, nous avons remarqué que seulement 10 agents ont fait l'objet d'un audit en 2012-2013, et seulement 50 ont fait l'objet d'un audit en 2013-2014, et ce, parmi les quelque 15 000 agents qui ont renouvelé leurs permis chaque année.

Figure 12 : Examens des secteurs financiers réglementés

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

Secteur financier réglementé	Nbre de permis ou d'inscriptions en 2014	Moyenne annuelle d'examens au cours des trois dernières années	Nbre d'années pour examiner le secteur complet
Maisons de courtage d'hypothèques*	1 172	120	10
Agents d'assurance-vie	40 522	0	Jamais
Agent d'assurance IARD	6 716	0	Jamais
Agents d'assurance contre les accidents et la maladie	975	0	Jamais
Credit unions et caisses populaires	129	0	Jamais
Prêts et fiducie	52	0	Jamais
Sociétés coopératives	1 775	0	Jamais

* Les examens effectués par la CSFO à l'égard des maisons de courtage d'hypothèques comprennent les courtiers et les agents, qui doivent travailler pour une maison de courtage.

Les mesures disciplinaires imposées aux agents par d'autres organismes de réglementation ne font pas l'objet d'une enquête immédiatement

Environ 50 % des agents d'assurance-vie sont membres d'autres organismes de réglementation, comme l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels et l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières. Les maisons de courtage d'hypothèques ou les agents titulaires de permis peuvent également obtenir un permis auprès du Conseil ontarien de l'immobilier.

Nous avons étudié les avis disciplinaires que ces organismes de réglementation publient et nous avons constaté que plusieurs agents d'assurance-vie, courtiers hypothécaires et agents d'hypothèques ont fait l'objet de mesures disciplinaires officielles. Par exemple, au mois de juin 2014, l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels avait imposé des mesures disciplinaires à 66 membres qui étaient également des agents d'assurance-vie actifs, et certains de ces agents étaient frappés d'une interdiction permanente de vendre des fonds mutuels.

Nous avons échantillonné les dossiers de la Division pour déterminer si elle avait lancé son propre examen des pratiques commerciales des agents ayant été visés par des mesures disciplinaires d'autres organismes de réglementation afin de s'assurer qu'ils n'avaient pas commis également des actes répréhensibles au sein des secteurs réglementés par la CSFO. Nous avons constaté que la Division ne disposait pas de procédures adéquates ou d'ententes de partage de l'information avec ces autres associations pour être informée immédiatement lorsque des mesures disciplinaires sont imposées. Par ailleurs, elle ne lançait pas couramment des examens proactifs des agents d'assurance-vie ayant fait l'objet de mesures disciplinaires lorsqu'elle en était informée. Lorsqu'un autre organisme réglementaire informait la Division de la prise d'une mesure disciplinaire, elle le signalait dans le dossier de l'agent et ne prenait aucune autre mesure avant que l'agent ne fasse une demande de renouvellement de son permis, auquel moment la Division pouvait faire enquête. Ainsi, les agents titulaires de permis qui sont visés par de graves mesures disciplinaires imposées par un autre organisme de réglementation peuvent poursuivre leurs activités pendant des années sans faire l'objet d'une enquête de la CSFO dans un délai opportun, ce qui constitue un risque pour les consommateurs.

Voici des exemples de cas à l'égard desquels, selon nous, il aurait été prudent que la Division réagisse de manière plus proactive et rapide pour protéger les consommateurs :

- En mars 2009, un agent d'assurance-vie a été banni à vie de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières et a écopé d'une amende de 350 000 $ pour ne pas avoir divulgué des intérêts financiers et des transactions dans deux comptes de ses clients, en détournant des sommes de près de 500 000 $ du compte d'un client. La Division n'a pas été informée de cette mesure disciplinaire. En juillet 2010, l'agent n'a pas signalé sa condamnation au moment du renouvellement de son permis, et la Division a renouvelé son permis. La CSFO a été informée de la mesure disciplinaire en août 2010, soit plus de 17 mois suivant la prise de la mesure disciplinaire. La CSFO a alors lancé une enquête en se penchant uniquement sur l'aptitude de l'agent à détenir un permis. En avril 2012, elle a terminé son enquête et révoqué le permis de l'agent. L'agent d'assurance-vie a poursuivi ses activités au moyen du permis de la CSFO pendant trois ans après la prise de la mesure disciplinaire par un autre organisme de réglementation.
- Un autre agent d'assurance-vie a été banni à vie de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels et a écopé d'une amende de 40 000 $ en mai 2012 pour avoir vendu des titres non approuvés à ses clients, ce qui leur a causé des pertes importantes. La Division a été informée en juin 2012, mais n'a lancé une enquête qu'en décembre 2013, soit 19 mois plus tard, au moment où l'agent a présenté

une demande de renouvellement de son permis. Nous avons constaté que le permis de l'agent a été renouvelé en mars 2014 parce que l'enquête n'était pas encore conclue et que la preuve réunie n'était pas suffisante pour refuser le renouvellement.

- Un courtier hypothécaire a renouvelé son permis au moyen du système de délivrance de permis en ligne en 2008 et en 2010. Sur la demande soumise en 2010, il a indiqué qu'il avait omis de signaler sur sa demande de 2008 qu'il avait été visé par plusieurs sanctions réglementaires et qu'il avait plusieurs condamnations à son actif, notamment d'omettre de divulguer et de remettre des taxes de vente au détail de 76 000 $ en 2008. Par ailleurs, son inscription à titre de vendeur de véhicules automobiles avait été révoquée en 2007 et son permis de courtier immobilier avait été révoqué en 2010. Malgré une enquête en cours par la Division depuis 2010, le permis du courtier a été renouvelé en 2010, 2012 et 2014. En octobre 2014, soit 7 ans après que la mesure disciplinaire a été prise par un autre organisme de réglementation, une décision définitive a été rendue et le permis a été révoqué.

Nous avons conclu que les mesures d'application de la loi prises par la CSFO contre les agents d'assurance-vie titulaires de permis ne correspondaient pas aux mesures prises par d'autres organismes de réglementation des services financiers. Plusieurs agents ayant reçu des suspensions de plusieurs années ou qui ont été bannis de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels n'avaient reçu de la CSFO que des lettres les mettant en garde que des mesures pourraient être prises contre eux en cas de récidive.

RECOMMANDATION 8

Pour que la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) réalise son mandat de fournir des services réglementaires qui protègent l'intérêt public et renforcent la confiance du public à l'égard des secteurs financiers réglementés, la CSFO doit :

- prendre rapidement des mesures pour enquêter sur les plaintes et se doter de procédures et de systèmes adéquats pour surveiller les délais de traitement des plaintes et des enquêtes de même que les résultats;
- évaluer la nécessité de mener des enquêtes de manière proactive dans chacun des secteurs financiers qu'elle réglemente de sorte à permettre la tenue d'examens périodiques de toutes les personnes ou entités inscrites et de tous les titulaires de permis;
- déterminer les problèmes qui se présentent fréquemment dans le cadre de ses examens, en informer l'industrie et étudier les mesures pouvant être prises pour atténuer ces problèmes;
- établir des systèmes et des procédures permettant d'enquêter sans attendre, et déterminer si les personnes ou entités inscrites et les titulaires de permis ayant fait l'objet de sanctions de la part d'autres organismes sont toujours aptes à être inscrits ou à détenir un permis.

RÉPONSE DE LA CSFO

Depuis septembre 2013, la CSFO a toujours dépassé les normes relatives au taux de conclusion de dossiers de plaintes, normes qui sont parmi les plus rigoureuses chez les organismes de réglementation disposant de telles mesures du rendement. Les processus sont maintenant en place pour surveiller les délais et les résultats des plaintes et des enquêtes.

La CSFO convient que la surveillance proactive de la conformité est une composante importante d'un cadre de surveillance et de conformité visant à protéger l'intérêt public et à renforcer la confiance à l'égard des secteurs réglementés. Le cadre réglementaire de la CSFO assure la conformité des titulaires de permis par le biais d'une approche à plusieurs volets. La CSFO évaluera

la nécessité de mener des enquêtes périodiques de manière proactive, ainsi que d'autres facteurs pouvant amener la CSFO à effectuer un examen, pour chacun des secteurs financiers réglementés, en ce qui concerne son cadre réglementaire fondé sur le risque.

La CSFO s'engage à publier de manière plus opportune des rapports à l'intention de l'industrie faisant état des problèmes fréquents étant ressortis de ses examens.

La CSFO étudiera d'autres ententes de partage de l'information pour que les titulaires de permis ayant été sanctionnés par d'autres organismes de réglementation soient évalués plus rapidement, conformément à la loi pertinente et à la procédure établie s'ouvrant à eux. Par exemple, la CSFO a négocié récemment un protocole d'entente avec l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels. Toute mesure d'application de la loi prise par la CSFO, si elle est justifiée, imposera les peines étant autorisées en vertu des lois applicables.

Avantages potentiels de transférer la supervision réglementaire aux associations ou autres organismes de réglementation gouvernementaux

En vertu de la *Loi sur les assurances* et la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques*, la CSFO doit délivrer des permis aux maisons de courtage d'hypothèques, aux courtiers hypothécaires, aux agents d'hypothèques et aux agents d'assurance, et elle doit surveiller les pratiques de l'industrie. La CSFO doit surveiller directement plus de 55 000 personnes ou entités inscrites et titulaires de permis dans le secteur de l'assurance (ce qui ne comprend pas les courtiers d'assurance, dont les permis sont délivrés par Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario) et plus de 11 000 personnes ou entités dans le secteur hypothécaire. Nous estimions que, compte tenu de l'importance de ces nombres, les industries pourraient assumer une plus grande part de responsabilité en ce qui a trait à la surveillance de leurs professions, notamment en ce qui a trait à l'établissement d'une autoréglementation et d'un fonds de protection des consommateurs, comme c'est le cas dans plusieurs autres secteurs de services réglementés. La **figure 13** énonce les entités d'autoréglementation les plus connues.

Si la responsabilité relative à la surveillance des secteurs financiers réglementés devait incomber aux associations qui supervisent les industries, la CSFO pourrait superviser ces associations au lieu de superviser les sociétés individuellement. Pour ce faire, la CSFO devrait recommander des changements à la loi régissant ces professions, mais elle pourrait ainsi aiguiller ses ressources vers des questions plus sérieuses et stratégiques relatives aux industries réglementées.

Pour le moment, la CSFO a délégué la supervision réglementaire à deux associations :

- Comme il a été mentionné précédemment, l'organisme Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario réglemente près de 18 000 courtiers d'assurance en Ontario, conformément au pouvoir lui étant conféré par la *Loi sur les courtiers d'assurances inscrits*. Cet organisme est autofinancé et gère un fonds d'indemnisation des professionnels qui couvre les pertes découlant de réclamations suite au détournement de primes par des courtiers. Des examens sur place sont effectués régulièrement pour évaluer les pratiques des courtiers et vérifier l'information fournie dans la demande de permis ou lors du renouvellement. L'organisme Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario doit avoir un comité des plaintes et un comité disciplinaire, et ces derniers mènent des enquêtes sur les courtiers lorsqu'ils reçoivent des plaintes du public ou que des questions sont soulevées lors de vérifications ponctuelles. La CSFO effectue un examen annuel des activités de Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario pour s'assurer que l'organisme respecte les exigences législatives.

Figure 13 : Exemples d'organismes professionnels d'autoréglementation en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Profession	Nom de l'organisme de réglementation	Délivre des permis aux membres	Établit les normes pour les membres et les exigences en matière de perfectionnement professionnel	Administre un fonds de protection pour couvrir les pertes causées par ses membres	Prend des mesures disciplinaires contre ses membres
Comptables et auditeurs	Institut des comptables agréés de l'Ontario et Conseil des experts-comptables de la province de l'Ontario	Oui	Oui	Non	Oui
Directeurs de funérailles	Conseil des services funéraires	Oui	Non	Oui	Oui
Courtiers d'assurance	Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario	Oui	Oui	Oui	Oui
Courtiers en valeurs mobilières	Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières	Oui	Oui	Oui	Oui
Avocats et parajuristes	Barreau du Haut-Canada	Oui	Oui	Oui	Oui
Vendeurs de véhicules automobiles	Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles	Oui	Non	Oui	Oui
Courtiers de fonds mutuel	Association canadienne des courtiers de fonds mutuels	Oui	Non	Non	Oui
Courtiers commerciaux et immobiliers	Conseil ontarien de l'immobilier	Oui	Oui	Oui	Oui
Ventes de voyage	Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario	Oui	Non	Oui	Oui

- Dans le cadre d'une entente avec la CSFO, l'Ontario Mutual Insurance Association examine les 42 sociétés d'assurance mutuelles agricoles. En vertu de la *Loi sur les assurances*, un Fonds mutuels d'assurance-incendie a été établi pour liquider les sociétés d'assurance mutuelles agricoles étant aux prises avec des difficultés financières. L'Association surveille la solvabilité des administrateurs et administre les fonds n'ayant jamais été utilisés.

La CSFO réglemente également les secteurs financiers comptant un petit nombre de personnes ou d'entités inscrites lorsque d'autres organismes de réglementation pourraient assumer cette responsabilité. Par exemple, la CSFO réglemente directement seulement 18 sur 339 compagnies d'assurance exerçant leurs activités en Ontario; 279 assureurs sont réglementés par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) depuis qu'ils sont constitués en vertu d'une loi fédérale et les 42 sociétés d'assurance mutuelles agricoles sont surveillées par l'Ontario Mutual Insurance Association. La CSFO supervise l'Association. Il n'est pas efficace pour la CSFO de surveiller un si petit nombre de sociétés et il serait vraisemblablement plus pratique

de conclure des ententes avec le BSIF pour la surveillance de tous les assureurs.

Par ailleurs, le nombre de credit unions et de caisses populaires relevant de la CSFO est passé de 251 en 2004 à 129 en 2014. En décembre 2012, le gouvernement fédéral a promulgué des changements permettant aux credit unions de se constituer sous le régime d'une loi fédérale, au lieu d'une loi provinciale comme il était prévu antérieurement, et d'être régis par la *Loi sur les banques* fédérale en transférant la surveillance réglementaire au BSIF.

RECOMMANDATION 9

Pour que les processus réglementaires soient proportionnels à la taille et à la maturité des secteurs d'activité, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit étudier des occasions de transférer une plus grande part de ses responsabilités au titre de la protection de l'intérêt public et du renforcement de la confiance du public à de nouvelles associations d'autoréglementation ou aux associations existantes étant surveillées par la CSFO. Les secteurs transférés seraient notamment la délivrance de permis et l'inscription, les qualifications et la formation continue, le traitement des plaintes et les mesures disciplinaires. Les associations pourraient également être chargées d'établir des fonds de protection des consommateurs financés par l'industrie pour accroître la confiance du public à l'égard de leurs services. La CSFO doit soumettre des propositions au ministère des Finances en vue d'apporter des modifications législatives pour permettre de procéder à ces changements.

Dans les secteurs financiers réglementés, notamment les compagnies d'assurance, les credit unions et les caisses populaires, qui comptent moins d'inscriptions, la CSFO doit, conjointement avec le ministère des Finances, étudier la possibilité de transférer ses responsabilités réglementaires au Bureau du surintendant des institutions financières.

RÉPONSE DE LA CSFO

Il convient de noter que le déclenchement d'examens législatifs relatifs aux exigences réglementaires associées à un secteur financier est du ressort du gouvernement.

Dans un contexte moderne, la réglementation des services financiers s'inscrit dans une perspective globale des services financiers et non dans une approche cloisonnée. Bien que plusieurs raisons puissent justifier la création d'organismes autoréglementés, la plupart de ces organismes ont été créés pour surveiller un seul secteur. À titre d'organisme de réglementation de plusieurs services financiers, la CSFO tient compte du profil complexe du particulier ou d'une entreprise dans le cadre de marchés de services financiers hautement imbriqués, non pas comme un simple titulaire de permis dans un secteur particulier. La CSFO appuiera le ministère des Finances lorsque des modifications législatives seront étudiées.

En ce qui concerne le transfert de certaines responsabilités en matière de réglementation à un autre organisme, le gouvernement a annoncé dans le budget de 2013 que l'Ontario se retirera progressivement de la supervision de la solvabilité des compagnies d'assurance. La CSFO est responsable des pratiques dans le secteur des credit unions et des caisses populaires, et la Société ontarienne d'assurance-dépôts est responsable de la réglementation sur la solvabilité dans ce secteur. Dans le cadre de son examen quinquennal de la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*, ayant été amorcé le 1er octobre 2014, le gouvernement examinera le rôle de surveillance du secteur des credit unions qu'assument ces deux organismes de réglementation.

Annexe – Participation aux régimes de retraite au cours des exercices se terminant le 31 mars, de 2011 à 2013

Source des données : Commission des services financiers de l'Ontario

	2011	2012	2013
Régimes de retraite à employeur unique/nombre de régimes	**7 646**	**7 646**	**7 398**
Régimes de retraite à prestations déterminées	**4 402**	**4 419**	**4 241**
Participants actifs	667 000	661 000	684 000
Participants retraités, participants ayant droit à une pension différée et autres prestataires	621 000	622 000	659 000
Total des participants	**1 288 000**	**1 283 000**	**1 343 000**
Régimes de retraite à cotisations déterminées	**3 244**	**3 227**	**3 155**
Participants actifs	340 000	343 000	345 000
Participants retraités, participants ayant droit à une pension différée et autres prestataires	55 000	56 000	58 000
Total des participants	**395 000**	**399 000**	**403 000**
Total des participants (régimes de retraite à employeur unique)	**1 683 000**	**1 682 000**	**1 746 000**
Régimes de retraite interentreprises/nombre de régimes	**121**	**118**	**118**
Régimes de retraite à prestations déterminées	**82**	**77**	**77**
Participants actifs	375 000	365 000	367 000
Participants retraités, participants ayant droit à une pension différée et autres prestataires	453 000	457 000	469 000
Total des participants	**828 000**	**822 000**	**836 000**
Régimes de retraite à prestations déterminées	**39**	**41**	**41**
Participants actifs	31 000	32 000	38 000
Participants retraités, participants ayant droit à une pension différée et autres prestataires	20 000	24 000	24 000
Total des participants	**51 000**	**56 000**	**62 000**
Total des participants (régimes de retraite interentreprises)	**879 000**	**878 000**	**898 000**
Régimes de retraite conjoints/nombre de régimes	**7**	**11**	**10**
Régimes de retraite à prestations déterminées	**7**	**11**	**10**
Participants actifs	706 000	732 000	701 000
Participants retraités, participants ayant droit à une pension différée et autres prestataires	501 000	523 000	498 000
Total des participants	**1 207 000**	**1 255 000**	**1 199 000**
Total de participants (régimes de retraite conjoints)	**1 207 000**	**1 255 000**	**1 199 000**
Tous les régimes de retraite/nombre de régimes	**7 774**	**7 775**	**7 524**
Régimes de retraite à prestations déterminées	**4 491**	**4 507**	**4 328**
Participants actifs	1 748 000	1 758 000	1 752 000
Participants retraités, participants ayant droit à une pension différée et autres prestataires	1 575 000	1 602 000	1 626 000
Total des participants	**3 323 000**	**3 360 000**	**3 378 000**
Régimes de retraite à cotisations déterminées	3 283	3 268	3 196
Participants actifs	371 000	375 000	383 000
Participants retraités, participants ayant droit à une pension différée et autres prestataires	75 000	80 000	82 000
Total des participants	**446 000**	**455 000**	**465 000**
Total de participants – tous les régimes de retraite	**3 769 000**	**3 815 000**	**3 843 000**

Section 3.04 Immunisation

Contexte

Les vaccins peuvent réduire ou éliminer la prévalence de nombreuses maladies infectieuses et aider ainsi à améliorer la santé de la population et à réduire le coût des soins de santé associés au traitement de ces maladies.

Le programme de vaccination financé par le secteur public permet aux personnes admissibles de l'Ontario de se faire vacciner gratuitement contre 16 maladies infectieuses. Les critères d'admissibilité varient selon le vaccin, la plupart des vaccins étant offerts seulement aux membres de certains groupes d'âges. Les personnes intéressées peuvent payer les vaccins auxquels elles ne sont pas admissibles ainsi que d'autres vaccins dont la vente a été approuvée au Canada mais qui ne sont pas financés par le secteur public, comme le vaccin contre le zona. La plupart des vaccins sont administrés par des médecins de famille, mais certains d'eux, comme le vaccin antigrippal, peuvent aussi l'être par d'autres fournisseurs de soins de santé incluant le personnel infirmier des bureaux de santé publique et les pharmaciens.

Les responsabilités associées au programme de vaccination de l'Ontario sont partagées entre différentes parties, comme le montre l'**annexe 1** :

- Le gouvernement fédéral approuve les nouveaux vaccins avant leur utilisation en Ontario et ailleurs au Canada et négocie les ententes d'achat de vaccins auxquelles les provinces peuvent choisir d'adhérer.
- Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité globale du programme de vaccination de l'Ontario, y compris l'élaboration, la mise en oeuvre et la surveillance de la politique en matière d'immunisation. Il doit notamment conseiller le gouvernement sur les vaccins à financer et les critères d'admissibilité pertinents.
- En vertu de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* de l'Ontario, les 36 bureaux de santé publique de la province administrent les programmes de vaccination financés par le Ministère dans leurs régions respectives. Le Ministère a établi des protocoles que les bureaux de santé publique doivent respecter. Chaque bureau de santé publique est dirigé par un médecin hygiéniste local et régi par un conseil de santé relevant de la municipalité.

- Le Service d'approvisionnement médicopharmaceutique du gouvernement de l'Ontario (SAMPGO) du Ministère achète les vaccins et les distribue aux fournisseurs de soins de santé qui les administrent, comme les médecins à Toronto et les bureaux de santé publique dans le reste de la province. Ces bureaux distribuent à leur tour les vaccins aux fournisseurs de soins de santé de leurs régions.
- Santé publique Ontario, un organisme financé par le Ministère, surveille notamment le pourcentage d'Ontariennes et d'Ontariens qui reçoivent des vaccins et les effets secondaires suivant l'immunisation.

En 2012, le médecin hygiéniste en chef a demandé à un comité consultatif d'examiner le système de vaccination financé par le gouvernement de l'Ontario afin de trouver des moyens d'en améliorer l'efficacité et l'efficience, de freiner la croissance des coûts et de la complexité du système au cours des dernières années et d'expliquer le faible taux de couverture vaccinale. Le rapport du comité, intitulé *Ontario's Publicly Funded Immunization System: Building on Today's Strengths, Innovating for the Future*, a été soumis au Ministère en mars 2014 (nous parlons ci-après du rapport d'examen de 2014). Dans son rapport, le comité a identifié certains problèmes, dont beaucoup sont aussi abordés dans la présente section de notre rapport annuel.

Le Ministère ne surveille pas le coût total de la prestation du programme de vaccination de l'Ontario. Comme le montre la **figure 1**, nous avons estimé le total des coûts de fonctionnement du programme à environ 250 millions de dollars en 2012-2013 et 2013-2014. À ces coûts s'ajoute un financement estimé à plus de 160 millions de dollars pour le développement, entre 2007 et 2016, d'un nouveau système d'information sur la santé publique incluant un nouveau registre de vaccination.

Objectif et portée de l'audit

Notre audit avait pour objectif de déterminer si la structure de gouvernance, les systèmes informatiques, les politiques et les procédures en place permettaient à l'Ontario de s'assurer que son programme de vaccination protège contre les maladies évitables par vaccination de manière efficace et rentable et conformément aux exigences législatives. Notre dernier audit du programme

Figure 1 : Total des coûts estimatifs de mise en oeuvre du programme de vaccination, 2013-2014 et 2012-2013 (en millions de dollars)[1]

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nature des dépenses liées à l'immunisation	2013-2014	2012-2013
Achat des vaccins	118,1	124,8
Coûts de fonctionnement des bureaux de santé publique – financés par le Ministère[1]	56,4	54,9
Coûts de fonctionnement des bureaux de santé publique – financés par la municipalité[1]	17,6	17,0
Coûts d'administration des vaccins[2]	50,0	46,1
Coûts d'administration du programme pour le Ministère[3]	4,2	4,4
SAMPGO[3]	1,1	1,1
Santé publique Ontario	2,1	2,0
Total	249,5	**250,3**

1. Tous les coûts se fondent sur l'année financière, sauf les « Coûts de fonctionnement des bureaux de santé publique – financés par le Ministère » (2e ligne) et les « Coûts de fonctionnement des bureaux de santé publique – financés par la municipalité » (3e ligne). Ces estimations se fondent surtout sur les montants budgétés pour l'année civile.
2. Comprend les montants versés aux médecins et aux pharmaciens pour l'administration des vaccins. Les montants payés aux bureaux de santé publique pour l'administration des vaccins sont inclus dans le financement octroyé aux bureaux de santé publique par le Ministère.
3. Exclut les coûts d'occupation, qui ne font pas l'objet d'un suivi.

d'immunisation de l'Ontario a été effectué en 2003 dans le cadre d'un audit plus large de l'activité de santé publique de l'Ontario. La haute direction du Ministère a accepté l'objectif de notre audit et les critères d'audit connexes.

C'est surtout dans les locaux du Ministère et de son Service d'approvisionnement médicopharmaceutique (SAMPGO) que nous avons réalisé nos travaux d'audit. Nous avons également visité trois bureaux de santé publique — le bureau de santé publique de Toronto, le bureau de santé publique du comté d'Oxford et la circonscription sanitaire de Sudbury et du district — afin d'examiner leurs processus d'administration du programme de vaccination, et notamment de vérifier comment ils conservent les vaccins à la température requise pour en maintenir la puissance. Nos travaux sur le terrain ont été effectués entre décembre 2013 et avril 2014.

Nous avons parlé à des représentants de Santé publique Ontario (l'organisme gouvernemental chargé, entre autres, d'évaluer le programme de vaccination, de mener des recherches, de surveiller le pourcentage de la population qui est vacciné — c'est-à-dire la couverture vaccinale — et de faire enquête sur les effets secondaires suivant l'immunisation) et de son Comité consultatif provincial des maladies infectieuses, de l'Ontario Medical Association et d'autres bureaux de santé publique choisis de l'Ontario. Nous avons également obtenu des renseignements sur la prestation des programmes de vaccination d'autres administrations incluant d'autres provinces canadiennes (la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Alberta), l'État de New York, l'Australie et le Royaume-Uni.

Au cours de notre audit, nous avons examiné des documents pertinents ainsi que des politiques et procédures administratives; analysé des informations; interviewé des membres du personnel du Ministère et des bureaux de santé publique; et examiné des études pertinentes réalisées en Ontario, ailleurs en Amérique du Nord, en Australie et au Royaume-Uni. Nous avons demandé au Ministère de produire un certain nombre de rapports informatiques pour nous aider à mieux comprendre le gaspillage des vaccins dans les bureaux de santé publique. Nous avons obtenu et analysé des données du Ministère sur les demandes de paiement des médecins du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (l'Assurance-santé) et celles des pharmaciens du Système du réseau de santé afin de repérer les demandes en double pour l'administration du vaccin antigrippal à des patients. Enfin, nous avons engagé deux experts-conseils indépendants en immunisation pour qu'ils nous donnent des conseils.

Résumé

Bien qu'il n'y ait jamais eu d'épidémies importantes en Ontario, on aura toujours besoin d'informations afin d'identifier les risques potentiels et, particulièrement en période de restrictions financières, d'évaluer le rapport coût-efficacité du programme d'immunisation. Le Ministère ne possède pas d'informations fiables qui lui permettraient de vérifier si le programme d'immunisation de l'Ontario et les mécanismes d'exécution connexes fonctionnent de manière rentable. Par exemple, il ne recueille pas de renseignements sur le total des coûts associés à la prestation du programme d'immunisation de l'Ontario et ne peut donc pas s'assurer que le programme est mis en oeuvre de manière rentable. Par ailleurs, les données disponibles sur le taux de couverture vaccinale des enfants dépendent de l'information communiquée par les parents aux bureaux de santé publique, souvent des années après la vaccination de l'enfant, plutôt que de celle fournie par les fournisseurs de soins de santé qui administrent les vaccins. Les données relatives à la couverture vaccinale qui pourraient servir à la prise des décisions ne sont donc pas fiables.

Le Ministère n'obtient pas de bonnes informations en temps opportun sur les vaccins recommandés par le gouvernement fédéral qui sont rentables en Ontario. Depuis 2003, le Ministère a doublé le

nombre de vaccins financés par le secteur public mais il ne dispose pas de renseignements fiables concernant leur impact sur le système de santé de l'Ontario. Nous avons également noté ce qui suit durant notre audit :

- **La coordination provinciale des bureaux de santé publique laisse à désirer :** La province ne faisait pas une coordination suffisante de la mise en oeuvre du programme de vaccination par les 36 bureaux de santé publique sous contrôle municipal en Ontario. Chaque bureau de santé publique agit de façon indépendante et n'a pas de compte à rendre au médecin hygiéniste en chef de l'Ontario. En outre, plus du tiers des bureaux de santé publique servent chacun une population qui représente moins de 1 % de la population de l'Ontario. Le Ministère n'a pas cherché à déterminer le modèle ou la structure de gouvernance qui offrirait le meilleur rapport coût-efficacité pour la prestation du programme de vaccination de l'Ontario.
- **Le Ministère ne surveille pas le total des coûts :** Le Ministère ne surveille pas le total des coûts de prestation du programme de vaccination en Ontario. Avec l'aide du Ministère, nous avons estimé ces coûts à environ 250 millions de dollars en 2013-2014 (soit 74 millions pour les dépenses des bureaux de santé publique, 118 millions pour les vaccins, 50 millions payés aux fournisseurs de soins de santé qui administrent les vaccins, et 7 millions pour les frais d'administration du Ministère et de Santé publique Ontario).
- **Le Ministère n'a pas cherché à déterminer si les coûts de vaccination des bureaux de santé publique étaient raisonnables :** Nous avons remarqué d'importantes variations dans le financement octroyé par le Ministère aux bureaux de santé publique, qui va de 2 $ à 16 $ par personne vivant dans la région servie par le bureau. Cependant, le Ministère ne compare pas les coûts de vaccination entre les 36 bureaux de santé publique afin de déterminer si ceux-ci répondent aux besoins des patients de manière rentable, et il n'a pas cherché à déterminer les raisons des écarts de financement.
- **Les taux de vaccination des enfants de l'Ontario sont inférieurs aux objectifs fédéraux :** De faibles taux de couverture vaccinale peuvent faire augmenter le risque de flambées épidémiques. Les données de Santé publique Ontario indiquent que les taux de couverture vaccinale des enfants de l'Ontario (c.-à-d. le pourcentage d'enfants vaccinés) sont inférieurs aux objectifs du gouvernement fédéral et, dans presque tous les cas, au niveau de couverture nécessaire pour prévenir la transmission de la maladie. En fait, un bureau de santé publique a signalé qu'une baisse de seulement 10 % du taux de couverture vaccinale contre la rougeole entraînerait une épidémie. L'Ontario n'a pas établi ses propres objectifs provinciaux et les taux de vaccination varient selon les régions.
- **Le Ministère manque d'information sur la couverture vaccinale dans les garderies agréées :** La politique du Ministère exige des garderies qu'elles indiquent chaque année à leur bureau de santé publique local si les enfants qui les fréquentent ont été vaccinés. Les bureaux de santé publique doivent alors transmettre l'information sur les taux de couverture vaccinale des garderies au Ministère. Ils ne communiquent toutefois pas cette information au Ministère, qui ne la demande pas. En conséquence, le Ministère ne connaît ni les taux de couverture vaccinale ni même le nombre d'enfants vaccinés qui fréquentent des garderies.
- **Le Ministère a versé des milliers de paiements douteux pour des vaccins antigrippaux en 2013-2014 :** Nous avons remarqué plus de 21 000 cas où le Ministère avait versé plus d'un paiement à des médecins et des pharmaciens pour l'administration du vaccin antigrippal à la même personne de plus de

neuf ans durant la saison de grippe 2013-2014. Le Ministère doit instituer des mesures de contrôle pour prévenir et repérer les vaccinations en double et examiner les raisons pour lesquelles il reçoit des factures en double.

- **De nombreuses doses de vaccins antigrippaux n'ont pas été comptabilisées :** Le Ministère ne savait pas ce qu'il était advenu de près d'un million de doses de vaccins antigrippaux qu'il avait achetées.
- **Les commandes excessives donnent lieu à des gaspillages :** Les fournisseurs de soins de santé et les bureaux de santé publique ont signalé que des vaccins d'une valeur de 3 millions de dollars étaient venus à expiration avant de pouvoir être utilisés. Les bureaux de santé publique ou fournisseurs de soins de santé qui commandent un nombre excessif de vaccins gratuits financés par le Ministère n'ont rien à payer, et le Ministère n'a pas mis de système en place pour repérer systématiquement les commandes excessives. De fait, les responsables de cinq des six bureaux de santé publique que nous avons examinés se sont dits préoccupés par les stocks excessifs ou expirés des fournisseurs de soins de santé.
- **Le nouveau système de 160 millions de dollars prendra sa pleine valeur seulement lorsque l'information sur les vaccins sera consignée au moment de l'administration :** L'Ontario est à mettre en oeuvre un nouveau système (Panorama) incluant un registre de vaccination dont le coût estimatif a grimpé de plus de 85 millions de dollars et devrait atteindre 160 millions de dollars. Cependant, comme dans le cas de l'ancien système qu'il remplace, la plupart des fournisseurs de soins de santé n'enregistrent pas encore électroniquement les données sur les vaccins au moment où ils les administrent. Les parents doivent encore déclarer les vaccins de leurs enfants à leur bureau de santé publique local. Cette pratique continue de causer des problèmes concernant l'exactitude et l'intégralité des données. Par ailleurs, aucun suivi des vaccins administrés aux adultes n'est prévu. Tant que les fournisseurs de soins de santé n'enregistreront pas l'information sur les vaccins au moment où ceux-ci sont administrés, Panorama ne pourra pas produire les données requises pour déterminer les régions de la province où les taux de couverture vaccinale sont faibles, ce qui aiderait à prévenir les épidémies et à identifier les personnes vulnérables en cas d'épidémie. Le Ministère a indiqué que si Panorama permettait de documenter l'immunisation au point d'intervention (p. ex. si les médecins consignaient l'information électroniquement au moment de l'administration du vaccin), cela constituerait une amélioration par rapport au système actuel. La pleine valeur de Panorama sera reconnue seulement lorsque les fournisseurs pourront mettre le registre à jour au moment de la vaccination.
- **Il n'y a pas de processus en place pour assurer la vaccination des immigrants adultes :** Selon l'Agence de la santé publique du Canada, beaucoup d'immigrants ne sont pas vaccinés avant d'arriver au Canada et peuvent venir de pays où les maladies évitables par vaccination sont plus courantes. Ils sont donc plus susceptibles de contracter une maladie évitable par vaccination et de la transmettre aux Ontariens non vaccinés. Cependant, aucun processus fédéral ou provincial n'est en place pour faire en sorte que les nouveaux immigrants soient vaccinés avant ou peu après leur arrivée en Ontario.
- **L'Ontario n'a pas pleinement évalué le rapport coût-efficacité du financement de certains vaccins recommandés par le gouvernement fédéral :** La décision de la province de financer ou non un vaccin a des répercussions financières sur le système de soins de santé. Par exemple, le financement public de vaccins rentables peut entraîner des économies (en abaissant les coûts des soins de santé), en plus de réduire l'incidence des

maladies évitables par vaccination. Le calcul du rapport coût-efficacité du financement d'un vaccin donné fournirait des preuves à l'appui de la décision du Ministère de financer ou non le vaccin.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) apprécie les recommandations figurant dans le rapport de la vérificatrice générale qui, à son avis, aideront à consolider le programme de vaccination de l'Ontario et à renforcer la confiance du public dans l'innocuité et l'efficacité des vaccins.

L'Ontario est un chef de file de longue date dans le domaine de la prévention et du contrôle des maladies infectieuses par vaccination. Voici quelques exemples récents :

- L'Ontario a été la première administration en Amérique du Nord à mettre en oeuvre le programme universel de vaccination contre la grippe, auquel il a élargi l'accès en 2012 en permettant aux pharmaciens d'administrer des vaccins antigrippaux.
- En 2007, l'Ontario a continué d'améliorer la qualité de son programme de vaccination en créant Santé publique Ontario, qui a notamment renforcé les processus ontariens de surveillance de l'innocuité des vaccins.
- L'Ontario est une des seules administrations canadiennes qui exigent que les enfants qui fréquentent l'école ou une garderie agréée soient vaccinés contre certaines maladies.
- Aux termes de l'entente de responsabilisation en santé publique conclue en 2011, les bureaux de santé publique de l'Ontario continuent de démontrer leur engagement à exceller dans la prestation et la gestion des programmes de vaccination au niveau local.
- L'Ontario est à mettre en oeuvre Panorama, le registre de vaccination provincial, et 35 des 36 bureaux de santé publique utilisent maintenant sa composante Gestion de la vaccination. La vision du Ministère est d'étendre graduellement la portée de Panorama, qui est actuellement axé sur les enfants d'âge scolaire, à tous les vaccins pour toute la population ontarienne.

Les parents jouent un rôle particulièrement important dans ce dossier, car les enfants sont très susceptibles à la maladie et ont les plus grands besoins en immunisation. Même s'il est facile d'oublier les ravages des maladies aujourd'hui évitables par vaccination (p. ex. la rougeole, la diphtérie et la méningite), l'Ontario poursuit ses efforts, particulièrement auprès des parents, afin d'améliorer l'accès aux vaccins et de s'assurer que les parents comprennent les maladies, les risques et les avantages de la vaccination, ainsi que les mesures à prendre pour protéger leurs enfants.

Durant l'automne 2012, le Ministère a fait faire un examen exhaustif du système de vaccination par un comité consultatif, qui lui a fait part de ses constatations en mars 2014. Ces constatations l'aident actuellement à élaborer un plan d'action quinquennal pour le renouvellement du programme de vaccination. Le Ministère est heureux de voir que les conclusions du comité consultatif concordent en grande partie avec les recommandations de la vérificatrice générale. Ces recommandations apporteront une importante contribution au plan d'action, qui vise à façonner l'avenir du système de vaccination de l'Ontario et à améliorer la santé de l'ensemble de la population ontarienne pour des générations à venir.

Constatations détaillées de l'audit

Complexité de la structure de prestation du programme

Responsabilités en matière de vaccination

En vertu de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* (la Loi), le médecin hygiéniste en chef est chargé de réduire les risques pour la santé publique en Ontario et présente des rapports sur les questions d'immunisation, entre autres sujets. La Loi attribue à 36 conseils de santé (un pour chaque bureau de santé publique) la responsabilité de veiller à ce que des programmes de vaccination financés par le secteur public soient offerts dans leurs régions respectives. (L'**annexe 1** présente des responsabilités clés choisies pour le programme de vaccination de l'Ontario.) Chaque bureau de santé publique emploie un médecin hygiéniste, qui est tenu par la Loi de contrôler les maladies infectieuses, y compris les maladies évitables par vaccination, dans la région servie par ce bureau de santé publique. Chaque médecin hygiéniste rend compte à son conseil de santé local des enjeux liés à la santé publique, notamment les vaccins financés par le secteur public. Les conseils de santé sont tous contrôlés à des degrés divers par les municipalités, et la loi prévoit trois types de structures pour les conseils :

- Dans 25 conseils de santé, la majorité des membres sont nommés par les municipalités et le reste, par la province. Les représentants nommés par la province sont censés présenter le point de vue de la province au conseil, mais ils ne sont pas tenus de rendre des comptes à la province.
- Dans neuf conseils de santé, tous les membres sont des conseillers municipaux élus.
- Dans deux conseils de santé, les membres comprennent des conseillers municipaux élus ainsi que des membres du grand public.

Aucune analyse n'a été faite pour déterminer le modèle de gouvernance le plus rentable

Le Ministère a conclu une entente de responsabilisation avec chaque conseil de santé qui stipule entre autres les informations à communiquer au Ministère. L'entente impose des exigences de déclaration minimales concernant le programme de lutte contre les maladies évitables par vaccination d'un bureau de santé publique donné. Bien que le Ministère finance 75 % de leurs coûts, les 36 bureaux de santé publique sont contrôlés par les municipalités (qui payent la tranche restante de 25 %) et, dans la plupart des cas, ils n'ont de compte à rendre ni au médecin hygiéniste en chef ni au Ministère. Bien que la Loi exige des conseils de santé, et donc des bureaux de santé publique, qu'ils respectent les Normes de santé publique de l'Ontario établies par le Ministère et les protocoles connexes, y compris ceux concernant l'immunisation, il existe peu d'exigences relatives à la communication des résultats au Ministère. Même lorsqu'il existe des exigences, cette information est rarement rapportée. En conséquence, malgré sa responsabilité globale à l'égard du programme de vaccination de l'Ontario, le Ministère ne possède pas suffisamment de renseignements sur les questions d'immunisation concernant les bureaux de santé publique locaux pour prendre des décisions éclairées en matière de financement ou de politique.

De nombreux intervenants participent à la prestation du programme de vaccination de l'Ontario, et certains d'eux ont intérêt à conserver la structure actuelle. Il existe donc un vaste éventail d'opinions sur le meilleur modèle de prestation pour le programme de vaccination de l'Ontario. Dans son rapport de 2012 (rapport Drummond), la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario, financée par la province, recommandait d'intégrer le système de santé publique à d'autres parties du système de santé (c.-à-d. les réseaux locaux d'intégration des services de santé), et d'envisager de transférer la responsabilité de la santé publique

au niveau provincial afin d'assurer une meilleure intégration au système de soins de santé.

Nous avons demandé à quatre médecins hygiénistes locaux de l'Ontario ce qu'ils considéreraient comme un modèle de gouvernance efficace pour le programme de vaccination de l'Ontario. Un médecin hygiéniste nous a dit qu'un bon modèle de gouvernance serait un conseil de santé provincial présidé par le médecin hygiéniste en chef de l'Ontario et auquel tous les médecins hygiénistes locaux devraient rendre compte. (Ce modèle ressemble à celui utilisé en Colombie-Britannique, où les médecins hygiénistes locaux relèvent du médecin en chef de la province.) D'après ce médecin hygiéniste local, ce modèle de gouvernance permettrait d'uniformiser les pratiques à l'échelle de l'Ontario et encouragerait une plus grande collaboration entre les médecins hygiénistes, contrairement à la structure actuelle, où chaque médecin hygiéniste est relativement isolé. Les trois autres médecins hygiénistes n'étaient pas d'accord, car ils craignaient que cette approche ne nuise à la capacité du bureau de santé publique de leur région d'intervenir rapidement en cas de problème. Ils estimaient que le modèle de gouvernance actuel était le meilleur.

En cette période de restrictions financières et malgré les avantages liés à des services de santé publique proches de la collectivité, le Ministère devrait envisager des options peut-être plus économiques, notamment en examinant la structure de prestation du programme de vaccination.

Les coûts du programme de vaccination ne sont pas surveillés

Le Ministère n'assure ni la surveillance ni le suivi du total des coûts associés à la prestation du programme de vaccination en Ontario. Étant donné les dépenses importantes consacrées au programme de vaccination, nous croyons que le Ministère devrait surveiller ces coûts de plus près pour s'assurer que le programme de vaccination est mis en oeuvre de manière rentable.

Le budget que chaque bureau de santé publique présente au Ministère indique les dépenses prévues associées au programme de vaccination, mais le Ministère n'a jamais exigé des bureaux de santé publique qu'ils déclarent les dépenses réelles ni établi de comparaisons entre les bureaux de santé publique en ce qui concerne les coûts du programme de vaccination ou les dépenses liées aux vaccins. Par ailleurs, bien que le Ministère connaisse dans la plupart des cas le montant payé chaque fois qu'un fournisseur de soins de santé administre un vaccin, il n'a pas vérifié le total payé à chaque fournisseur ou dans l'ensemble. Sans informations complètes et exactes sur les coûts, il est difficile pour le Ministère de déterminer si les services sont fournis de manière rentable.

Comme le Ministère ne surveille pas le total des coûts liés au programme de vaccination de l'Ontario, nous avons demandé des informations afin de calculer ces coûts. Comme le montre la **figure 1**, nous avons estimé le total des coûts de fonctionnement à environ 250 millions de dollars en 2013-2014. Les coûts de fonctionnement comprennent les coûts payés par les bureaux de santé publique, les conseils de santé, Santé publique Ontario et le Ministère. Les coûts du Ministère incluent le coût des vaccins, les coûts connexes du SAMPGO et les montants payés aux fournisseurs de soins de santé qui administrent les vaccins. Les coûts associés à la mise en oeuvre du nouveau registre de vaccination — principale composante de Panorama, le nouveau système informatique du Ministère — ne sont pas inclus ici et sont examinés plus loin sous la rubrique *Le nouveau système d'information n'a pas encore réalisé son plein potentiel* de la présente section.

Les fonds que le Ministère verse à chaque bureau de santé publique pour le programme de vaccination ne se fonde pas sur une évaluation de la demande de services et ne prend pas en compte, par exemple, la taille de la population servie par un bureau de santé publique et sa composition selon l'âge. Les fonds versés aux bureaux de santé publique se fondent plutôt sur les niveaux historiques, et les hausses annuelles

tournent autour de 2 % en moyenne depuis 2010. Le Ministère n'a toutefois pas cherché à déterminer si ce niveau de financement est approprié aux besoins des patients de la région servie par chaque bureau de santé publique.

Notre analyse indiquait que l'approche du Ministère consistant à fonder le financement sur les niveaux historiques a entraîné d'importants écarts du financement par personne entre les bureaux de santé publique. En fait, le financement pour 2012-2013 variait entre 2 $ et 16 $ par personne selon le bureau de santé publique, la médiane étant de 6 $ par personne. Comme les municipalités paient 25 % des coûts des bureaux de santé publique, celles qui peuvent consacrer davantage de ressources à la santé publique reçoivent plus de fonds du Ministère. Le Ministère n'avait ni analysé les causes des écarts de financement entre les régions ni évalué leur impact sur les programmes de vaccination partout en Ontario. Il n'a pas cherché à déterminer, par exemple, si l'octroi d'un financement plus élevé par personne aux bureaux de santé publique avait permis d'améliorer ces programmes.

Le Ministère doit passer en revue le nombre et la taille des bureaux de santé publique

Le Ministère n'a pas analysé le nombre de bureaux de santé publique afin de déterminer la structure de prestation la plus rentable. Dans le rapport Walker de 2003, le Comité d'experts sur le SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) et la lutte contre les maladies infectieuses recommandait de fusionner les bureaux de santé publique pour que leur nombre se situe entre 20 et 25 et de maintenir une présence locale par l'entremise de bureaux satellites afin d'atteindre une masse critique suffisante d'expertise et de ressources dans les bureaux de santé publique. En outre, dans son rapport de 2006, le comité d'examen de la capacité d'intervention du Ministère (établi pour examiner l'organisation et la capacité des bureaux de santé publique) recommandait de ramener le nombre de bureaux de santé publique de 36 à 25 pour que ceux-ci disposent de ressources suffisantes et d'un personnel compétent et afin de réduire le nombre de postes vacants dans les petits bureaux de santé publique. En 2009, le Ministère a sondé des intervenants, dont des conseils de santé, des médecins hygiénistes et d'autres membres du personnel des bureaux de santé publique. Environ le tiers des répondants s'opposaient à toute fusion visant à renforcer la capacité, surtout parce qu'ils voulaient conserver leur autonomie afin de pouvoir répondre aux besoins particuliers de leurs collectivités. Un autre tiers était généralement en faveur d'une fusion, tandis que le reste n'avait pas de préférence. Malgré les données indiquant clairement les avantages de réduire le nombre de bureaux de santé publique, le Ministère n'avait pas entrepris d'analyses subséquentes afin de déterminer le modèle le plus rentable de prestation des services. Notre examen de la structure du programme dans les grandes provinces indiq .t que deux d'entre elles avaient beaucoup moins de bureaux de santé : le Québec comptait 18 régions ayant chacune un médecin hygiéniste à leur tête tandis que la Colombie-Britannique se divisait en cinq régions sociosanitaires dirigées chacune par un médecin hygiéniste en chef.

Nous avons remarqué que 13 des bureaux de santé publique actuels de l'Ontario servent une population de moins de 135 000 habitants chacun, ce qui correspond à moins de 1 % de la population de l'Ontario. Sur ces 13 bureaux, 5 employaient un médecin hygiéniste à temps partiel en mai 2014. Quatre des cinq médecins en question possédaient les qualifications requises et le cinquième avait entrepris les études spécialisées requises en vertu d'un règlement pris en application de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*. La fusion des petits bureaux de santé publique pourrait faciliter le recrutement et le maintien en poste de médecins hygiénistes à temps plein et faire en sorte que les bureaux aient suffisamment de temps et d'expertise pour répondre aux besoins en santé publique, notamment en cas d'apparition d'une maladie ou d'épidémie.

RECOMMANDATION 1

Pour que le programme de vaccination de l'Ontario soit mis en oeuvre de manière efficace et rentable, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner la structure de prestation du programme de vaccination, y compris le financement total et l'affectation des fonds aux bureaux de santé publique. Cet examen doit tenir compte d'autres modes de prestation possibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'une prestation efficace et rentable du programme de vaccination financé par le gouvernement de l'Ontario est une priorité importante et il est heureux de recevoir les conseils et les recommandations de la vérificatrice générale à cet égard. Le Ministère est à élaborer un plan d'action quinquennal pour le renouvellement du programme de vaccination, qui devrait être diffusé en 2015.

Dans le cadre de son mandat de responsabilisation et de transparence, le Ministère entreprendra également un examen des bureaux de santé publique, qui devrait commencer en 2015-2016. Les résultats de cet examen aideront à améliorer la prestation des programmes et services de santé publique, y compris le programme de vaccination, dans un système de santé transformé. L'examen, par le Ministère, de la structure et de l'organisation de la prestation des programmes et services de santé publique, y compris les modèles de financement et l'affectation des fonds, sera éclairé par les résultats de l'examen du système de vaccination et les recommandations de la vérificatrice générale, et se fondera sur les examens que le Ministère a fait faire sur ces sujets dans le passé.

Préoccupations relatives au coût et à la fiabilité du nouveau système d'information

Le nouveau système d'information n'a pas encore réalisé son plein potentiel

Après l'épidémie de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) de 2003, le gouvernement fédéral a reconnu la nécessité d'un système national de surveillance des maladies parce que les maladies contagieuses, dont celles évitables par vaccination, ne s'arrêtent pas aux frontières des provinces et territoires. Un système informatique appelé Panorama a donc été commandé par le gouvernement fédéral de concert avec le gouvernement de la Colombie-Britannique. En 2007, l'Ontario a décidé de remplacer le Système d'archivage des dossiers d'immunisation (SADI) — son registre de vaccination informatisé — par Panorama et a approuvé des plans visant à personnaliser et à mettre en oeuvre trois composantes de Panorama : un registre de vaccination, un système de suivi des stocks de vaccins et une autre composante devant aider les bureaux de santé publique à gérer les épidémies. En 2010, une quatrième composante a été approuvée afin d'aider les bureaux de santé publique à faire enquête sur les cas de maladie évitable par vaccination.

Comme le montre la **figure 2**, le coût estimatif de la mise en oeuvre de Panorama est passé de 79 millions de dollars en 2007 pour la mise en oeuvre de trois composantes avant mars 2011, à 158 millions pour la mise en oeuvre de quatre composantes avant mars 2014, puis à 165 millions pour la mise en oeuvre de seulement deux composantes avant mars 2016. Le coût estimatif a donc augmenté de 110 %, tandis que le nombre de composantes à mettre en oeuvre a baissé.

En mars 2014, 139 millions de dollars avaient été consacrés à la mise en oeuvre de Panorama en Ontario (126 millions de dollars financés par le Ministère et 13 millions, par le gouvernement fédéral). En juillet 2014, 142 millions de dollars avaient été dépensés. Le Ministère avait alors mis en oeuvre

Figure 2 : Calendrier de mise en oeuvre de Panorama, coûts estimatifs et étendue des fonctionnalités

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Date	Composantes proposées du projet[1]	Coûts à ce jour	Total des coûts estimatifs du projet (en millions de dollars)	Période prévue de mise en oeuvre	État d'avancement du projet
mai 2007	1,2,3	0,7[2]	79,4	mai 2007-mars. 2011	Approuvé
nov. 2009	En attente	45,0	En attente	En attente	En attente
août 2010	1,2,3,4	45,0	158,0	août. 2010-mars. 2014	Révisions approuvées
déc. 2010	1,2,3,4	45,1	165,3	déc. 2010-mars. 2014	Révisions approuvées
mars 2014	1,2	138,6	165,3	déc. 2010-mars. 2016	En attente d'approbation

1. Le projet compte quatre composantes : 1 - registre de vaccination; 2 - gestion des stocks de vaccins; 3 - gestion des poussées épidémiques; et 4 - investigation des cas de maladie évitable par vaccination.
2. Il s'agit des coûts de planification préliminaire, puisque le projet a commencé en 2005-2006.

la composante Gestion de la vaccination dans 35 bureaux de santé publique (la composante est censée être installée dans le dernier bureau avant l'été 2015) et la composante Gestion des stocks de vaccins, au SAMPGO. Le Ministère s'attendait à ce que la composante Gestion des stocks de vaccins soit mise en oeuvre dans les 36 bureaux de santé publique avant l'automne 2015. Il a toutefois ajouté que les capacités de rapport de ces composantes ne seraient pas pleinement opérationnelles avant mars 2016. Le Ministère n'avait pas encore estimé les coûts, établi le calendrier ou obtenu les approbations nécessaires à la mise en oeuvre des composantes Gestion des poussées épidéniques et Gestion des cas de maladies transmissibles de Panorama, mais il prévoit encore de les mettre en oeuvre.

Panorama a été adopté par beaucoup de grandes provinces, dont l'Ontario, mais pas par toutes. Bien que Panorama remplace les 36 registres de vaccination du SADI de l'Ontario (un par bureau de santé publique) par un seul, il conserve certaines limites semblables à celles du SADI, en ce sens que les vaccinations ne seront pas encore enregistrées électroniquement par les médecins au moment de l'administration. Comme Panorama ne corrige pas cette lacune importante du SADI, il ne fournira pas lui non plus de données complètes et exactes qui pourraient permettre de repérer les régions de la province où les taux de couverture vaccinale sont faibles et qui ont besoin de stratégies de vaccination adaptées pour aider à prévenir les épidémies et identifier les personnes vulnérables en cas d'épidémie. Malgré les coûts élevés qui continuent d'augmenter et jusqu'à ce que l'information sur tous les vaccins soit consignée dans Panorama, les données resteront incomplètes, comme celles du SADI.

Les antécédents de vaccination ne sont pas complets

En Ontario, les bureaux de santé publique sont chargés de tenir à jour le registre de vaccination. Dans nos rapports annuels de 1997 et 2003, nous avions souligné que leurs mises à jour sont fondées sur l'information déclarée par les parents lorsque l'enfant commence l'école et que cette information pourrait ne pas être fiable parce qu'elle est généralement communiquée entre quatre et six ans après la plupart des vaccinations. Le personnel des bureaux de santé publique inscrit manuellement l'information dans le registre de vaccination, ce qui prend du temps et fait augmenter le risque d'erreur. La fiabilité des données du registre peut donc être mise en doute. En 2003, le Ministère a indiqué qu'il travaillait à un registre qui ferait un suivi plus efficace des vaccins reçus par les enfants.

Les registres de vaccination constituent une pratique exemplaire reconnue pour suivre les

antécédents de vaccination de chaque habitant d'un territoire donné. Comme la plupart des vaccins sont administrés à des enfants, les registres servent surtout à suivre les vaccins reçus par les enfants, mais ils peuvent aussi servir à consigner les vaccins administrés aux adultes (p. ex. les adultes devraient recevoir un vaccin de rappel combiné contre le tétanos et la diphtérie tous les 10 ans). Un registre de vaccination contenant des données complètes et exactes peut servir à envoyer des rappels aux personnes et aux parents des enfants qui n'ont pas encore reçu les vaccins recommandés financés par le secteur public. Il peut aussi permettre de repérer les régions affichant un faible taux de couverture vaccinale et, durant une épidémie, d'identifier et d'aviser rapidement les personnes qui n'ont pas été vaccinées et qui sont donc plus vulnérables. En outre, en permettant aux médecins et autres professionnels de la santé qui administrent les vaccins d'accéder à ce registre, on pourrait prévenir les vaccinations en double.

Panorama comprend un nouveau registre de vaccination. En juillet 2014, le Ministère avait mis en oeuvre la composante Gestion de la vaccination de Panorama dans 35 des 36 bureaux de santé publique, et il s'attendait à déployer la pleine capacité de rapport avant mars 2016. Le Ministère a souligné que le nouveau système représentait un gain d'efficience, car il remplaçait 36 registres de vaccination distincts du SADI (un dans chaque bureau de santé publique) par un seul registre central. Cela permet aux bureaux de santé publique d'accéder plus rapidement au dossier de vaccination d'un enfant qui a déménagé d'une région sociosanitaire à une autre. Cependant, les bureaux de santé publique dépendront encore de l'information fournie par les parents des années après la vaccination de l'enfant, et ils devront continuer de saisir manuellement cette information dans Panorama.

Le Ministère n'exige aucun suivi des vaccins administrés aux adultes et il ne prévoit pas de prendre des mesures en ce sens. Par conséquent, l'information disponible sur les vaccins reçus par des adultes restera minimale.

On pourrait disposer de données plus fiables en demandant aux médecins et autres fournisseurs de soins de santé d'actualiser le registre au moment de l'administration du vaccin. De fait, le Manitoba, l'Alberta, l'État de New York, l'Australie et le Royaume-Uni ont tous mis en place des processus obligeant les médecins et autres fournisseurs de soins de santé à communiquer, au moment de l'administration du vaccin et généralement par voie électronique, l'information requise pour mettre le registre de vaccination à jour. En 2007, le Ministère envisageait un tel scénario à long terme. Cependant, à l'été 2014, le Ministère n'avait pas encore établi de plan ou de calendrier pour permettre aux médecins d'actualiser le registre de vaccination. Il attribuait ce retard en grande partie à la nécessité d'appliquer les normes de données internationales dans le cadre de la composante Gestion de la vaccination de Panorama avant de mettre en oeuvre les processus requis pour permettre aux médecins d'actualiser l'information au moment de l'administration du vaccin.

RECOMMANDATION 2

Avant de procéder à la mise en oeuvre des composantes Gestion des cas de maladies transmissibles et Gestion des poussées épidémiques de Panorama, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit évaluer les lacunes de Panorama liées à l'intégralité et à l'exactitude des données. À cet égard, pour s'assurer que les bureaux de santé publique ont accès à un registre de vaccination contenant des données fiables en cas d'épidémie et pour pouvoir envoyer des rappels aux personnes qui devraient recevoir un vaccin (p. ex. selon le calendrier de vaccination pour les enfants et tous les 10 ans pour les adultes qui doivent recevoir un vaccin de rappel contre le tétanos), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit, dans le cadre de la mise en oeuvre de Panorama, élaborer des processus qui permettent aux médecins et autres fournisseurs

de soins de santé d'actualiser le registre de vaccination par voie électronique chaque fois qu'ils administrent un vaccin, que ce soit à un enfant ou à un adulte.

Pour mieux contenir les coûts de la mise en oeuvre des quatre composantes de Panorama, le Ministère doit examiner les coûts et avantages du déploiement des composantes Gestion des poussées épidémiques et Gestion des cas de maladies transmissibles afin de déterminer si elles répondent à ses besoins. S'il estime que ces composantes sont rentables, le Ministère doit élaborer un plan incluant un budget et un calendrier afin de les mettre en oeuvre de manière rentable et en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'intégrer les données de vaccination de tous les fournisseurs de soins de santé qui administrent des vaccins en Ontario (y compris les médecins et les pharmaciens) afin de disposer d'un registre de vaccination provincial robuste. Cela l'aidera notamment à gérer les épidémies et à envoyer les rappels de vaccination. Le Ministère tirera parti des fonds investis dans Panorama, y compris son utilisation des normes internationales applicables aux données de vaccination, sa capacité de soutenir les liens électroniques vers d'autres systèmes et sa capacité d'enregistrer et de suivre les vaccins administrés aux personnes de tout âge. Cela s'inscrit dans la vision du Ministère selon laquelle tous les vaccins administrés à des membres de la population de l'Ontario seront consignés dans le registre de vaccination provincial. Le Ministère continuera de formuler des options et des recommandations afin d'éclairer les futures décisions du gouvernement.

Le Ministère souscrit également à la deuxième partie de la recommandation et examinera les coûts et avantages de la mise en oeuvre des composantes Gestion des poussées épidémiques et Gestion des cas de maladies transmissibles de Panorama. Reconnaissant que ces composantes répondent aux besoins opérationnels en santé publique et faisant fond sur la mise en oeuvre de la composante Gestion de la vaccination dans 35 bureaux de santé publique, le Ministère analysera les coûts et avantages liés au déploiement des composantes Gestion des poussées épidémiques et Gestion des cas de maladies transmissibles. Il formulera également des options et recommandations afin d'éclairer les futures décisions du gouvernement.

Le Ministère doit améliorer le suivi des taux de couverture vaccinale

Les taux de couverture vaccinale de l'Ontario sont inférieurs aux objectifs nationaux

Un vaccin contre une maladie donnée protège seulement la personne vaccinée. On peut toutefois réduire ou stopper la transmission des maladies infectieuses dans une population en vaccinant un nombre suffisant de personnes (parce qu'il reste peu de personnes susceptibles à infecter). Cette population est alors considérée comme ayant une immunité collective à la maladie en question.

L'établissement et l'atteinte d'un taux de couverture vaccinale cible — c.-à-d. le pourcentage visé d'une population donnée à vacciner contre une maladie — peuvent aider une population à acquérir une immunité collective. Le taux cible est généralement fixé à un niveau plus élevé que le niveau d'immunité collective, en partie parce que certaines personnes vaccinées contre une maladie n'y deviennent pas immunes et que, chez d'autres personnes, l'immunité diminue avec le temps.

Dans son rapport d'enquête sur la couverture vaccinale nationale de 2006, l'Agence de la santé publique du Canada faisait remarquer que les taux de couverture des adultes constituaient un indicateur de santé important qui pouvait être utilisé pour axer les interventions en santé publique sur les

populations ayant de faibles taux de vaccination. Des taux cibles de couverture vaccinale nationale ont d'abord été établis en 1996 pour la plupart des vaccins pour enfants. En 2005 et 2007, certains de ces objectifs ont été mis à jour et d'autres ont été fixés pour les nouveaux vaccins contre le papillomavirus, la varicelle et les infections à pneumocoques. Aucune cible nationale n'a toutefois été définie pour le vaccin antirotavirus (qui est administré avant l'âge d'un an). Pour les adultes, des cibles nationales à atteindre avant 2010 avaient été fixées pour trois groupes de personnes :

- un taux de couverture vaccinale contre les pneumocoques de 80 % pour les 65 ans et plus;
- un taux de couverture vaccinale contre les pneumocoques de 95 % pour certains groupes à risque élevé, comme les personnes atteintes du VIH;
- un taux de couverture vaccinale contre la varicelle de 100 % pour les femmes sans preuve de vaccination qui viennent d'accoucher et un taux de 99 % contre la rubéole pour les femmes qui viennent d'accoucher et qui n'ont pas encore obtenu leur congé de l'hôpital.

Il n'y a pas d'autres taux cibles de couverture vaccinale nationale pour les adultes, sauf dans certains cas pour la grippe.

Comme le montre la **figure 3**, les taux de couverture vaccinale atteints en Ontario sont tous inférieurs aux objectifs nationaux, et ils varient considérablement entre les bureaux de santé publique. En fait, presque tous les taux de couverture sont inférieurs aux seuils d'immunité collective recommandés par le Comité consultatif national de l'immunisation (CCNI) et d'autres autorités. Par exemple, le taux global de couverture vaccinale contre la rougeole était de 88 % durant l'année scolaire 2012-2013, ce qui est bien inférieur au seuil d'immunité collective recommandé de 96 % à 99 %. En fait, dans un bureau de santé publique, le taux de couverture vaccinale contre la rougeole était de seulement 61 %. Lorsque les seuils d'immunité collective ne sont pas atteints, le nombre de personnes vaccinées peut ne pas être suffisant pour réduire ou stopper la transmission des maladies infectieuses aux personnes non vaccinées en Ontario, particulièrement dans les régions sociosanitaires qui comptent moins de résidents vaccinés.

Le Ministère a participé à l'établissement de la plupart des taux cibles nationaux de couverture vaccinale pour les enfants et les adultes, mais il ne les a pas adoptés. Aucun objectif de couverture vaccinale n'a d'ailleurs été établi à l'échelle de la province. Malgré le fait que la norme de santé publique de l'Ontario concernant les maladies évitables par vaccination (qui précise les résultats souhaités et les exigences connexes que les conseils de santé doivent respecter) indique que chaque bureau de santé publique doit atteindre les taux de couverture cibles, le Ministère a fixé seulement quelques taux cibles aux bureaux de santé publique au cours des dernières années. Par exemple, il a établi un objectif pour seulement un vaccin en 2013 et n'en a établi aucun en 2014. Le Ministère a expliqué qu'il n'avait pas fixé d'objectifs parce que les données recueillies par les bureaux de santé publique n'étaient pas comparables.

Les conclusions du rapport d'examen de 2014 donnaient à penser que des mesures et objectifs de rendement devraient être en place pour chaque vaccin, y compris des objectifs de couverture vaccinale fondés sur le taux requis pour atteindre l'immunité collective. On soulignait également qu'il était difficile d'obtenir des données sur la couverture vaccinale des adultes et des personnes âgées de l'Ontario. Un suivi des taux de couverture peut aider à évaluer le risque qu'un cas ou une épidémie de maladie évitable par vaccination se déclare dans une population donnée. Sauf pour le vaccin antigrippal, le Ministère n'a pas d'information sur le taux de couverture réellement atteint chez les adultes, parce que cette information fait rarement l'objet d'un suivi dans son registre de vaccination. Le Ministère n'a pas encore élaboré de plan afin d'apporter les changements nécessaires pour régler les principaux problèmes cernés lors de l'examen

Figure 3 : Comparaison des taux de couverture vaccinale de l'Ontario aux objectifs nationaux, par année scolaire (%)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Couverture nationale cible	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013[1]	Plage de couverture des 36 bureaux de santé publique – 2012-2013
Vaccinations de la petite enfance[2,3]							
Diphtérie	99	84	75	81	80	75	38-97
Rougeole	99	83	76	86	89	88	61-98
Oreillons	99	83	76	86	89	88	61-98
Polio	99	83	75	80	79	74	38-97
Rubéole	97	83	76	95	95	95	71-99
Tétanos	99	84	79	81	80	75	38-97
Méningocoques (1re dose)	97	–[4]	–[4]	–[4]	72	82	60-95
Coqueluche	95	80	76	77	76	73	38-97
Varicelle (1re dose)	85	–[4]	–[4]	–[5]	75	78	49-85
Haemophilus influenzae de type b (Hib)	97	–[5]	–[5]	–[5]	–[5]	85	59-98
Pneumocoques	90	s. o.[5]	s. o.[5]	s. o.[5]	s. o.[5]	80	55-92
Rotavirus	s. o.[6]	–[4]	–[4]	–[4]	–[4]	–[4]	–[4]
Vaccinations en 7e et 8e années							
Hépatite B	95	78	74	77	87	87	79-96
Papillomavirus	90	53	55	58	70	89	69-87
Méningocoques (2e dose)	90	87	83	–[5]	84	80	79-96

1. Résultats les plus récents disponibles auprès de Santé publique Ontario.
2. Jusqu'au 30 juin 2014, la *Loi sur l'immunisation des élèves* de l'Ontario exigeait que les enfants commençant l'école aient été vaccinés contre six maladies : la diphtérie, la rougeole, les oreillons, la polio, la rubéole et le tétanos. Le 1er juillet 2014, trois maladies ont été ajoutées à cette liste (pour un total de neuf) : la méningite à méningocoques, la coqueluche et la varicelle.
3. Les taux de couverture vaccinale de la petite enfance sont calculés lorsque les enfants ont sept ans, sauf pour la varicelle (cette vaccination est déclarée à l'âge de cinq ans), les infections à pneumocoques et l'Hib (la vaccination contre ces deux maladies est déclarée à l'âge de quatre ans). Les enfants de sept ans sont considérés comme vaccinés s'ils ont reçu tous les vaccins requis à cet âge selon le calendrier de vaccination de l'Ontario.
4. Il n'y a eu aucune collecte de données durant ces années scolaires parce que le gouvernement avait récemment commencé à financer ces vaccins.
5. Les taux de couverture ne sont pas disponibles, parce que les calculs du Système d'archivage des dossiers d'immunisation (SADI) ne sont pas exacts ou comparables.
6. Il n'y a pas d'objectif recommandé de couverture canadienne pour le vaccin contre le rotavirus.

du système de vaccination. Le Ministère s'attendait à élaborer un plan à cette fin en 2015.

Un des résultats sociétaux visés par la norme de santé publique de l'Ontario concernant les maladies évitables par vaccination est une réduction de l'incidence de la maladie. De faibles taux de couverture vaccinale font augmenter le risque de flambées épidémiques. En fait, dans un rapport diffusé en 2013, le bureau de santé publique de Toronto soulignait qu'une baisse de seulement 10 % du taux de couverture vaccinale contre la rougeole à Toronto entraînerait une épidémie. Au moment de notre audit, Santé publique Ontario, qui est chargée de surveiller les taux de couverture vaccinale en Ontario, nous a dit que, comme l'information pertinente n'est pas consignée dans le registre de vaccination de l'Ontario, il était difficile de faire un lien entre les faibles taux de couverture vaccinale et les épidémies qui se déclarent. D'autres lacunes des modalités de saisie des données dans le registre peuvent contribuer à l'inexactitude des données sur les taux de vaccination. Santé publique Ontario n'avait donc

pas analysé les épidémies selon l'emplacement (p. ex. dans une garderie, une école ou un lieu de travail) ou selon l'âge des personnes infectées, ce qui peut aider à réduire l'incidence de maladie et les épidémies. Santé publique Ontario s'attendait à pouvoir mener ce genre d'analyse pour les enfants d'âge scolaire une fois que la composante Gestion de la vaccination de Panorama sera pleinement opérationnelle.

RECOMMANDATION 3

Pour encourager des taux de couverture vaccinale plus élevés et l'atteinte des seuils d'immunité collective et protéger ainsi la population contre la transmission de maladies évitables par vaccination, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit établir des taux cibles de couverture vaccinale provinciale pour tous les vaccins et vérifier, de concert avec Santé publique Ontario, s'ils ont été atteints.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que l'établissement et la surveillance formels de taux cibles de couverture vaccinale constituent un des volets de la gestion du rendement du système de vaccination. Pour s'assurer que les taux cibles de couverture vaccinale sont les plus robustes et à jour possibles, le Ministère s'emploiera avec Santé publique Ontario et d'autres partenaires à examiner les objectifs nationaux existants et à établir de nouveaux taux cibles de couverture vaccinale provinciale au besoin pour tous les vaccins financés par le secteur public en Ontario. Le Ministère, de concert avec Santé publique Ontario, continuera de surveiller les taux de couverture aux niveaux de la province et de chaque bureau de santé publique et déterminera si les objectifs provinciaux établis ont été atteints.

Les processus en place pour surveiller et corriger les faibles taux de couverture vaccinale des enfants sont inadéquats

Les exigences en matière de vaccination diffèrent pour les garderies et les écoles

En Ontario, les enfants doivent avoir reçu certains vaccins pour fréquenter une garderie ou une école. (L'**annexe 2** compare les calendriers de vaccination de différentes provinces pour les vaccins financés par le secteur public.) Cependant, selon la politique du Ministère concernant les garderies agréées et les exigences de la *Loi sur l'immunisation des élèves*, des exemptions sont permises pour des raisons médicales, de conscience ou de croyance religieuse. Les exemptions médicales requièrent une lettre d'un médecin. Dans le cas des garderies, une exemption pour des raisons de conscience ou de croyance religieuse est accordée si le père ou la mère fournit une lettre expliquant pourquoi il ou elle ne veut pas faire vacciner son enfant. La Loi stipule toutefois que, lorsque l'enfant commence l'école, les parents qui désirent obtenir une exemption doivent faire une déclaration sous serment devant certaines personnes, comme un avocat, un député de l'Assemblée législative ou le greffier d'un tribunal.

En 2014, la Californie a commencé à exiger des parents qui ne voulaient pas faire vacciner leur enfant en raison de croyances personnelles qu'ils obtiennent une déclaration signée par un professionnel des soins de santé indiquant qu'ils avaient été informés des avantages et des risques liés à la vaccination, en plus d'une déclaration d'exemption semblable à celle utilisée en Ontario. L'Australie, quant à elle, exige que toutes les exemptions soient signées par un fournisseur de soins de santé pour s'assurer que les parents comprennent les avantages et les risques liés à la vaccination. Les auteurs du rapport d'examen de 2014 suggéraient au Ministère d'envisager de travailler avec les bureaux de santé publique à l'élaboration de [*traduction*] « stratégies cohérentes pour s'assurer que les parents sont conscients des risques courus par les enfants non vaccinés avant de soumettre une déclaration d'exemption ».

En Ontario, les garderies doivent s'assurer que les enfants ont reçu les vaccins appropriés à leur âge avant de les accepter. Elles doivent ensuite veiller de temps à autre à ce que les enfants reçoivent les vaccins appropriés à leur âge, mais rien n'oblige les bureaux de santé publique à suspendre les enfants non vaccinés après leur arrivée en garderie. Cependant, en vertu de la *Loi sur l'immunisation des élèves*, le médecin hygiéniste local peut suspendre des élèves ou imposer une amende aux parents qui ne fournissent pas d'information sur les vaccins reçus par leur enfant. Dans son rapport de 2014, le comité d'examen du système d'immunisation conseillait au Ministère de songer à [*traduction*] « explorer la possibilité d'élaborer un projet de loi global afin de prévenir la maladie et de lutter contre les infections dans les écoles et les garderies ».

Nous avons remarqué que ni le Ministère ni Santé publique Ontario ne savait si des amendes avaient été imposées aux parents ou si des enfants avaient été suspendus parce qu'ils n'étaient pas vaccinés ou que leurs parents avaient présenté une déclaration d'exemption au bureau de santé publique. Les trois bureaux de santé publique que nous avons visités n'avaient imposé aucune amende à des parents durant la dernière année scolaire pour laquelle des données étaient disponibles. Cependant, en conformité avec la Loi, les trois bureaux avaient suspendu des élèves non vaccinés : l'un d'eux (qui comptait plus de 700 écoles sur son territoire) avait suspendu plus de 6 600 élèves durant l'année scolaire 2013-2014; un autre (qui comptait une centaine d'écoles sur son territoire) en avait suspendu plus de 580 durant l'année scolaire 2012-2013; et le troisième (qui comptait plus de 50 écoles sur son territoire) en avait suspendu moins de 5 durant l'année scolaire 2012-2013. Sans information sur le nombre d'enfants suspendus et l'issue des suspensions (p. ex. en ce qui concerne la vaccination éventuelle des enfants), le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les bureaux de santé publique pour assurer la conformité aux exigences de la loi en matière de vaccination.

Il faut améliorer l'identification des régions aux faibles taux de couverture

Le SADI et le système qui l'a remplacé, Panorama, fournissent des renseignements sur le pourcentage d'enfants qui font l'objet d'une exemption médicale, de conscience ou de croyance religieuse. Ces déclarations d'exemption sont relativement peu fréquentes, leur nombre représentant entre 1 % et 2 % des enfants à l'échelle de la province pour tous les vaccins en 2012-2013. Les taux varient considérablement entre les bureaux de santé publique. Santé publique Ontario a constaté qu'en 2012-2013, le pourcentage d'enfants visés par les déclarations d'exemption pour la rougeole variait entre moins de 1 % dans un bureau de santé publique et plus de 7 % dans un autre. Santé publique Ontario a indiqué que même les taux spécifiques à un bureau de santé publique [*traduction*] « dissimulent probablement d'importantes variations du taux d'exemption entre les collectivités servies par les bureaux de santé publique ». Par exemple, le territoire couvert par le bureau de santé publique où le taux d'exemption moyen dépassait 7 % inclurait certaines écoles où les taux d'exemption étaient beaucoup plus élevés que 7 %.

Cependant, ni Santé publique Ontario ni le Ministère ne sait quelles régions géographiques servies par un bureau de santé publique donné affichent de faibles taux de couverture vaccinale, malgré le risque plus élevé d'épidémie. Les bureaux de santé publique doivent plutôt identifier les régions situées sur leur territoire qui ont de faibles taux de couverture, mais ils communiquent rarement cette information au Ministère ou à Santé publique Ontario.

La politique du Ministère exige des garderies agréées qu'elles indiquent chaque année au bureau de santé publique local si les enfants sont vaccinés. Les bureaux de santé publique doivent à leur tour transmettre l'information sur les taux de couverture vaccinale des garderies au Ministère. Ils ne communiquent toutefois pas cette information au Ministère, et le Ministère ne la demande pas. Le Ministère ne connaît donc pas les taux de

couverture vaccinale ou même le nombre d'enfants vaccinés dans les garderies. Un des trois bureaux de santé publique que nous avons visités ne disposait pas des ressources requises pour recueillir des données sur tous les enfants qui fréquentent des garderies. Il ne serait donc pas en mesure d'identifier les enfants à risque en cas d'épidémie. Comme le SADI ne pouvait pas produire de rapport sur le taux de couverture vaccinale contre le rotavirus, il n'était pas facile pour les bureaux de santé publique de déterminer combien d'enfants couraient un risque accru de contracter cette maladie, et ce, malgré les épidémies de rotavirus survenues en garderie au cours des deux dernières années (sept en 2013 et deux en 2012). Panorama est censé assurer un suivi des cas de rotavirus mais, au moment de notre audit, il était encore trop tôt pour évaluer son efficacité à cet égard.

Les taux globaux de couverture vaccinale des enfants sont publiés dans le rapport annuel de Santé publique Ontario, mais ce rapport public n'inclut ni les taux de couverture par bureau de santé publique ni les variations des taux au fil du temps. La divulgation publique de cette information permettrait aux Ontariennes et Ontariens de connaître les taux de couverture vaccinale dans leur région et de savoir si les taux sont en hausse ou en baisse, particulièrement dans les régions où les taux de couverture sont traditionnellement faibles. Le rapport n'indique pas non plus les taux de couverture ou d'exemption par école ou par garderie. Nous avons calculé les taux de couverture des garderies situées sur le territoire servi par un bureau de santé publique et constaté que 15 % des enfants n'avaient pas reçu tous les vaccins requis contre la rougeole, le taux atteignant 42 % (8 enfants sur 19) dans une garderie et 31 % (18 enfants sur 59) dans une autre. Ces taux exposaient les garderies en question à un plus grand risque d'épidémie. Si cette information était rendue publique, les parents d'un enfant qui ne peut pas être vacciné pourraient choisir d'envoyer leur enfant dans une garderie au taux de couverture vaccinale plus élevé où la probabilité d'épidémie serait plus faible.

RECOMMANDATION 4

Pour aider à prévenir les épidémies en veillant à ce qu'un pourcentage suffisant de la population ontarienne, y compris les enfants, soit vacciné, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit non seulement améliorer l'intégralité et l'exactitude des données suivies par le registre de vaccination de Panorama mais aussi :

- harmoniser les exigences en matière d'immunisation, y compris les processus de vaccination, d'exemption et de suspension, entre les écoles et les garderies en explorant la possibilité d'élaborer un projet de loi global afin de prévenir la maladie et de lutter contre les infections dans les garderies et les écoles, comme le recommandaient les auteurs du rapport d'examen de 2014 sur le système d'immunisation;
- examiner les façons possibles de faire en sorte que les parents qui ne font pas vacciner leurs enfants pour des raisons non médicales connaissent les risques et les avantages des vaccins, par exemple en exigeant une déclaration signée d'un médecin qui stipule que les parents ont été informés des risques et des avantages en question;
- s'assurer que les bureaux de santé publique font le nécessaire pour repérer les régions, les garderies et les écoles de la province qui affichent de faibles taux de couverture vaccinale et prennent les mesures qui s'imposent pour corriger la situation;
- rendre publics les taux de couverture vaccinale par garderie et par école pour que les parents des enfants qui ne peuvent pas être vaccinés puissent choisir d'envoyer leurs enfants dans une garderie ou une école où le taux de couverture vaccinale est plus élevé et où la probabilité d'épidémie est donc plus faible.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que, pour aider à prévenir les épidémies, des efforts concertés sont nécessaires à l'échelle du système afin d'accroître l'acceptation des vaccins, particulièrement dans les régions aux faibles taux de couverture vaccinale. En tablant sur Panorama, un outil important qui l'aidera à respecter les normes applicables aux données de vaccination et à améliorer constamment l'intégralité et l'exactitude des données, le Ministère :

- élaborera des stratégies afin d'améliorer l'harmonisation et l'uniformité des processus de vaccination dans les écoles et les garderies, notamment en examinant les lois existantes touchant les écoles et les garderies afin de déterminer si des modifications législatives sont requises à cette fin;
- envisagera des moyens de sensibiliser les parents et de leur faire comprendre les risques que courent les enfants non vaccinés pour des raisons non médicales;
- s'emploiera avec les bureaux de santé publique et Santé publique Ontario à clarifier et à renforcer les processus, les stratégies et les exigences à respecter pour repérer les régions à faible couverture vaccinale et pour corriger la situation;
- élaborera un plan afin de produire plus de rapports publics sur les taux de couverture vaccinale, en s'appuyant sur le travail déjà en cours dans certains régions sociosanitaires, et envisagera notamment des rapports publics sur les taux de couverture régionaux (p. ex. pour les garderies et les écoles).

Des processus sont requis pour mieux prévenir l'introduction au Canada des maladies évitables par vaccination

Dans son Guide canadien d'immunisation, l'Agence de la santé publique du Canada souligne que plus du tiers des nouveaux immigrants sont réceptifs à la rougeole, aux oreillons ou à la rubéole. Les immigrants des pays tropicaux sont de 5 à 10 fois plus réceptifs à la varicelle. Nous avons remarqué que le gouvernement de l'Ontario, de concert avec le gouvernement fédéral, offre des services d'établissement aux nouveaux arrivants pour les aider à s'adapter à la vie au Canada. Les immigrants reçoivent des renseignements concernant l'immunisation, dont les exigences applicables aux enfants, mais ils ne sont pas informés de la plupart des vaccins recommandés pour les adultes. Les auteurs du rapport d'examen de 2014 soulignaient eux aussi que les cas importés de maladies évitables par vaccination posent une menace. Ils suggéraient au Ministère de travailler avec les groupes qui représentent les principales collectivités de néo-Canadiens afin de sensibiliser celles-ci à la nécessité de faire vacciner les personnes qui prévoient de visiter des amis ou des membres de leur famille dans des pays où les maladies évitables par vaccination sont encore endémiques.

Le Guide canadien d'immunisation recommande de vacciner les personnes sans preuve de vaccination. Cependant, ni la province ni le gouvernement fédéral n'exerce de surveillance pour s'assurer que les vaccins requis sont offerts aux immigrants. Aux États-Unis, les nouveaux immigrants doivent faire mettre leurs vaccinations à jour dans le cadre du dépistage médical obligatoire avant l'arrivée. Les lignes directrices cliniques fondées sur des preuves pour les immigrants et les réfugiés qui sont affichées en ligne par le *Journal de l'Association médicale canadienne* recommandent que tous les immigrants adultes sans carnet de vaccination et tous les enfants en âge de recevoir des vaccins qui n'ont pas de carnet de vaccination ou dont le carnet

est douteux reçoivent les vaccins pour la rougeole, les oreillons, la rubéole, la diphtérie, le tétanos et la polio. Sans ces vaccins, les nouveaux immigrants risquent de contracter des maladies évitables par vaccination et de les importer en Ontario.

RECOMMANDATION 5

Pour réduire le risque que des maladies évitables par vaccination soient importées en Ontario, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec des intervenants provinciaux incluant le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, doit explorer, lors de discussions avec le gouvernement fédéral, la possibilité de permettre aux immigrants de recevoir les vaccins requis avant d'arriver en Ontario. Pour ce faire, il devrait fournir systématiquement des renseignements sur l'immunisation aux nouveaux immigrants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que tous les Ontariens, y compris les nouveaux arrivants dans la province et particulièrement les enfants, devraient être vaccinés conformément aux *Calendriers de vaccination financée par le secteur public en Ontario* et pouvoir accéder à l'information, aux outils et aux soutiens requis pour faciliter ce processus. Dans le cadre du plan d'action pour le renouvellement du programme de vaccination, qui est en cours d'élaboration, le Ministère travaillera avec des intervenants incluant le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario, Santé publique Ontario et le gouvernement fédéral afin d'examiner et de mettre à jour l'approche fondée sur le risque employée par le Ministère pour identifier les groupes à vacciner en priorité et d'envisager les moyens possibles d'améliorer le taux de vaccination des immigrants.

Il faut faire une meilleure promotion de l'immunisation

Les médecins ont besoin de renseignements complémentaires, et l'efficacité des incitatifs doit faire l'objet d'un examen

Un des résultats sociétaux souhaités de la norme de santé publique de l'Ontario sur les maladies évitables par vaccination est d'accroître les connaissances en matière d'immunisation des fournisseurs de soins de santé. D'après les résultats d'un sondage auprès des médecins que le Ministère a fait faire en 2013, 40 % des 264 médecins répondants avaient besoin de plus de renseignements sur le calendrier recommandé de vaccination et 61 %, de plus de renseignements sur les mises à jour ou d'éclaircissements concernant les modifications apportées au calendrier. Les auteurs du rapport d'examen de 2014 soulignaient qu'étant donné les changements apportés au calendrier de vaccination financée par le secteur public en Ontario au fil du temps, il pourrait être difficile pour les parents et les médecins de s'assurer que les enfants reçoivent les vaccins recommandés.

Les résultats du sondage auprès des médecins révélaient également que les deux tiers d'entre eux voulaient plus de renseignements afin de pouvoir rassurer les parents en dissipant les mythes et les idées fausses qui entourent les vaccins. En Colombie-Britannique, un guide de référence à l'intention des médecins présente des preuves cliniques et techniques en termes simples que les médecins peuvent employer pour donner des explications à leurs patients.

Afin de promouvoir l'immunisation, le Ministère verse des primes à certains médecins — qui travaillent avec d'autres médecins au sein de certains groupes ou de certaines organisations — qui déclarent avoir vacciné le pourcentage minimal requis de patients au cours de l'année écoulée. Le médecin reçoit un montant en rapport avec le pourcentage d'enfants traités, par exemple 2 200 $

pour 95 %, 1 100 $ pour 90 % et 440 $ pour 85 %. Le total des primes versées en 2013-2014 s'élevait à près de 11 millions de dollars. Le Ministère ne vérifie pas le nombre d'enfants vaccinés. Par ailleurs, des primes de plus de 6 millions de dollars ont été versées aux médecins qui ont administré le vaccin antigrippal à au moins 60 % de leurs patients. Dans l'État de New York, les services de santé locaux ne versent pas de primes mais ils vérifient les taux de vaccination des médecins. Le Ministère n'a ni cherché à déterminer si les primes versées aux médecins faisaient augmenter les taux de vaccination en Ontario, ni envisagé d'autres moyens d'améliorer les taux de vaccination des médecins.

Les efforts d'éducation publique sur les avantages et les risques des vaccins ne sont pas coordonnés

Un autre objectif sociétal de la norme de santé publique de l'Ontario sur les maladies évitables par vaccination est d'améliorer les connaissances du public en matière d'immunisation. Les auteurs du rapport d'examen de 2014 remarquent que les parents hésitent de plus en plus à faire vacciner leurs enfants parce qu'ils ont des inquiétudes concernant l'innocuité et l'efficacité des vaccins et l'impression que les maladies évitables par vaccination ne représentent plus une menace. Depuis 2010-2011, plus de 80 % et, certaines années, jusqu'à 100 % des fonds affectés à la publicité sur les vaccins par le Ministère ont servi à promouvoir le vaccin antigrippal. Les bureaux de santé publique consacrent eux aussi certains fonds à l'achat d'affiches, d'aimants de réfrigérateur et d'annonces à la radio pour des campagnes locales. En 2009-2010, le Ministère a mené plusieurs campagnes de sensibilisation au vaccin contre le papillomavirus (p. ex. des annonces en ligne et dans des revues), parce que ce vaccin affichait le plus faible taux de couverture des vaccins de l'enfance. Le pourcentage de filles de 8e année vaccinées est ensuite passé de 55 % en 2009-2010 à 70 % en 2011-2012.

Nous avons observé que le site Web de la Colombie-Britannique consacré à l'immunisation offrait aux résidents la possibilité de clavarder en ligne avec une infirmière ou un infirmier afin de discuter des vaccins et de toute préoccupation connexe. Un des bureaux de santé publique que nous avons visités indiquait que l'Ontario pourrait adopter cette approche afin de répondre efficacement aux préoccupations des parents et de réduire le chevauchement des efforts. Bien que sa ligne Télésanté Ontario permette aux Ontariennes et Ontariens de parler de questions liées à la santé à une infirmière ou un infirmier, au moment de notre audit, le Ministère ne pouvait pas fournir d'information pour répondre aux préoccupations des parents et les convaincre de faire vacciner leurs enfants. Nous avons également constaté que l'État du Maine, après avoir axé ses campagnes de santé publique sur des groupes démographiques précis, avait augmenté ses taux de vaccination des enfants de 40 %, sans que cela ait un impact majeur sur le total des coûts.

Un site Web tenu par l'Agence de la santé publique du Canada informe les Canadiens qui prévoient un voyage à l'étranger des vaccins qu'ils devraient recevoir avant de partir. Même si beaucoup de ces vaccins ne sont pas financés par le secteur public, ils peuvent être essentiels pour protéger la santé des gens qui visitent des pays où certaines maladies sont répandues. Les auteurs du rapport d'examen de 2014 reconnaissaient eux aussi le risque pour les voyageurs et soulignaient que l'Ontario pourrait envisager des moyens d'améliorer et d'appuyer l'administration des vaccins destinés aux voyageurs afin de réduire le risque que ceux-ci ramènent la rougeole ou d'autres maladies évitables par vaccination en Ontario.

RECOMMANDATION 6

Pour que les Ontariennes et Ontariens aient facilement accès à l'information sur les risques et les avantages des vaccins, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- de concert avec des intervenants tels que l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, s'assurer que les médecins ont facilement accès aux preuves cliniques et techniques concernant les vaccins et aux documents qui les aideraient à fournir des explications en termes simples aux patients;
- déterminer si les primes actuellement versées à certains médecins font augmenter les taux de vaccination de manière rentable;
- aider à réduire le chevauchement des efforts déployés par les bureaux de santé publique pour répondre aux préoccupations au niveau local, en envisageant une approche mieux coordonnée de l'éducation publique sur tous les vaccins, notamment par la voie d'un site Web fournissant des renseignements clairs et faciles à comprendre sur les questions liées aux vaccins qui préoccupent le public.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de fournir des renseignements fiables, pertinents et à jour sur les vaccins aux fournisseurs de soins de santé et au public, y compris des informations faciles d'accès sur les risques et les avantages de l'immunisation. Le Ministère s'appuie sur les efforts proactifs actuellement déployés par les bureaux de santé publique pour concevoir des campagnes de communication et rédiger des documents éducatifs afin d'informer le public, de le sensibiliser aux programmes de vaccination financés par le secteur public et de promouvoir l'immunisation comme faisant partie d'un mode de vie sain. Dans le cadre du plan d'action pour le renouvellement du programme de vaccination, qui est en voie d'élaboration, le Ministère élargira ces efforts afin de promouvoir davantage l'immunisation et de renforcer la confiance du public. Pour ce faire, il :

- travaillera avec Santé publique Ontario, les bureaux de santé publique, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, l'Ontario Medical Association et d'autres intervenants clés afin de mettre en ligne des ressources exhaustives et conviviales qui aideront les fournisseurs de soins de santé à communiquer l'information pertinente sur les vaccins à leurs patients;
- examinera les preuves disponibles afin de déterminer si les primes aident à améliorer les taux de vaccination;
- élaborera une stratégie détaillée et coordonnée de promotion de la vaccination auprès du public et l'alignera sur les efforts de promotion locaux des bureaux de santé publique afin de fournir l'information, les outils et les soutiens dont le public a besoin — au moment où il en a besoin — pour prendre des décisions éclairées en matière d'immunisation.

Certains vaccins recommandés par le gouvernement fédéral devraient faire l'objet d'une analyse coûts/avantages

Le processus d'approbation des vaccins financés par le secteur public qui peuvent être administrés en Ontario commence avec Santé Canada, qui approuve les vaccins pouvant être vendus au Canada. Le Comité consultatif national de l'immunisation (CCNI) émet ensuite des avis, fondés sur des preuves scientifiques, sur l'utilisation des vaccins approuvés, comme les groupes d'âges qui devraient recevoir chaque vaccin. Le Comité canadien d'immunisation (auquel siègent des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux) fournit lui aussi des conseils sur la mise en oeuvre des programmes, notamment sur le rapport coût-efficacité. En Ontario, le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses — Immunisation (CCPMI) conseille Santé publique Ontario qui, à son tour, conseille le Ministère, sur les vaccins qui devraient être financés par le secteur public et pour qui. Le Ministère avise ensuite le

gouvernement des vaccins à financer et des personnes à vacciner.

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous avions remarqué que plusieurs vaccins recommandés par le CCNI n'étaient pas financés par le Ministère. Le Ministère a depuis fait passer de 10 à 16 le nombre de vaccins financés pour la population en général. Au moment de l'audit actuel, le seul des vaccins recommandés par le CCNI qui n'était pas financé par l'Ontario était celui contre le zona, et quatre autres (contre le papillomavirus, la méningite à méningocoques, la coqueluche et la varicelle) n'étaient pas financés pour toute la population, comme le recommande le CCNI (voir l'**annexe 3**).

Le Ministère a indiqué que le nombre de personnes admissibles à ces vaccins était limité ou nul parce que les vaccins coûtaient cher et qu'il était difficile d'en évaluer le rapport coût-efficacité en Ontario. Le CCPMI a toutefois déclaré que le vaccin contre le zona est rentable pour les personnes de 60 à 70 ans. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas fait une analyse suffisante pour déterminer le rapport coût-efficacité de l'élargissement de l'admissibilité aux autres vaccins.

RECOMMANDATION 7

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit mettre en oeuvre un processus uniforme afin d'examiner les coûts et les avantages pour l'Ontario de financer les vaccins recommandés par le Comité consultatif national de l'immunisation. Ce processus doit inclure un examen des cas où les coûts de vaccination sont inférieurs au coût des soins de santé prodigués aux personnes qui contractent une maladie évitable par vaccination.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'évaluer le rapport coût-efficacité, car il s'agit d'un facteur clé susceptible d'éclairer les décisions du gouvernement concernant l'établissement ou l'élargissement des programmes de vaccination financés par le secteur public. Pour formuler ses conseils stratégiques, le Ministère utilise un cadre analytique recommandé pour les programmes de vaccination au Canada. Ce cadre tient compte du rapport coût-efficacité et de facteurs tels que les preuves scientifiques, la fréquence et la gravité de la maladie en Ontario, l'acceptabilité, les points de vue du public et des intervenants, l'équité et les considérations d'ordre éthique et juridique.

Le Ministère renforcera son analyse du rapport coût-efficacité et ses conseils éclairant la prise des décisions, notamment en travaillant avec Santé publique Ontario et d'autres partenaires à l'élaboration d'une approche normalisée de l'évaluation du rapport coût-efficacité et en utilisant des données et des hypothèses de modélisation propres à l'Ontario dans la mesure du possible.

Le programme de vaccination contre la grippe doit faire l'objet d'une meilleure surveillance

En 2000, l'Ontario a institué un programme universel de vaccination contre la grippe, dans le cadre duquel toutes les personnes de plus de six mois peuvent recevoir le vaccin gratuitement. Contrairement aux autres vaccins, le vaccin contre la grippe dure seulement entre quatre et six mois environ avant que l'immunité diminue. Un nouveau vaccin est donc offert chaque année. Le Ministère estime, en se fondant sur le nombre net de doses distribuées (c.-à-d. le nombre total de doses distribuées moins le nombre déclaré de doses gaspillées), qu'environ 30 % de la population ontarienne est vaccinée chaque année. D'après les données du Ministère et comme le montre la **figure 6**, approximativement 3,1 millions de doses ont été administrées durant la saison de grippe 2013-2014 (d'environ septembre 2013 à mars 2014).

Le Ministère n'a pas fait d'évaluation récente de l'impact global du programme de vaccination

universelle contre la grippe de l'Ontario sur les patients et leur utilisation des ressources en soins de santé.

Les politiques de vaccination contre la grippe pour les travailleurs de la santé manquent de cohérence

En 2012, le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses — Immunisation (CCPMI) a recommandé qu'une vaccination annuelle contre la grippe soit une condition d'emploi pour tous les travailleurs de la santé de l'Ontario, y compris tout le personnel des hôpitaux, les médecins de premier recours, les travailleurs des établissements de soins de longue durée et le personnel paramédical. L'objectif fédéral est de faire en sorte que 80 % de ces travailleurs soient vaccinés. Les documents du Ministère indiquaient toutefois que seulement environ 70 % des travailleurs des établissements de soins de longue durée et 50 % du personnel des hôpitaux avaient été vaccinés durant la saison de grippe 2013-2014. L'objectif fédéral pour les travailleurs qui ont de nombreux contacts avec les patients des établissements de soins de longue durée est encore plus élevé : 95 %. Le Ministère ne mesure toutefois pas le taux de vaccination de ces travailleurs.

En 2013, le Comité consultatif national de l'immunisation (CCNI) a déclaré que la vaccination antigrippale des travailleurs de la santé constituait « une composante essentielle de la norme de diligence » pour la protection des patients. La Colombie-Britannique exige des travailleurs de la santé qui n'ont pas été vaccinés qu'ils portent un masque chirurgical durant la saison de grippe. Cette exigence a fait passer le taux de vaccination dans les hôpitaux de soins actifs de 40 % à environ 75 %. La Saskatchewan prévoit de mettre en oeuvre une politique semblable pour la saison de grippe 2014-2015. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence en Ontario, 13 des hôpitaux de l'Ontario (9 %) ont mis en oeuvre une politique qui oblige leur personnel à se faire vacciner ou à porter un masque. Selon l'Association des hôpitaux de l'Ontario, presque tous ces hôpitaux ont vu une hausse substantielle de leurs taux de vaccination. Une exigence de ce genre pourrait aider à protéger les patients vulnérables et à réduire les épidémies de grippe dans les hôpitaux.

RECOMMANDATION 8

S'il existe des preuves que le vaccin antigrippal aide à réduire la transmission de la grippe, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit envisager d'obliger le personnel des hôpitaux à se faire vacciner ou à porter un masque, comme cela se fait en Colombie-Britannique, et surveiller la conformité à cette politique afin de réduire le risque que les patients hospitalisés contractent la grippe. Cette exigence pourrait être intégrée aux ententes entre le Ministère et les RLISS, et entre les RLISS et les hôpitaux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que la vaccination antigrippale des travailleurs de la santé est une mesure importante pour réduire au minimum la transmission de la grippe dans les hôpitaux. Il encourage fortement tous les travailleurs de la santé à se faire vacciner contre la grippe et à adopter de rigoureuses pratiques de lutte contre les infections, et il exhorte tous les établissements de soins de santé à mettre en place des politiques « vaccin ou masque ».

Dans le prolongement des efforts du groupe de travail du Ministère sur la vaccination antigrippale des travailleurs de la santé, le Ministère continuera de travailler en étroite collaboration avec les intervenants afin d'améliorer les taux de vaccination des travailleurs de la santé en Ontario. Le Ministère collaborera également avec Santé publique Ontario, Qualité des services de santé Ontario et d'autres intervenants clés à une étude de l'expérience des hôpitaux qui ont adopté des politiques « vaccin or masque » et il

examinera les défis et les possibilités associés à l'établissement d'une telle politique à l'échelle provinciale.

Le programme de vaccination contre la grippe doit être amélioré

Les taux de remboursement aux pharmaciens doivent être passés en revue

Depuis la saison de grippe 2012-2013, les pharmaciens de l'Ontario sont autorisés à administrer le vaccin antigrippal et à facturer au Ministère 7,50 $ par dose administrée. (Auparavant, seules les pharmacies employant un personnel infirmier pouvaient administrer le vaccin.) En l'espace d'un an, le nombre de pharmacies participantes et de doses administrées a plus que triplé — passant d'environ 600 pharmacies et 250 000 doses durant la saison de grippe 2012-2013 à près de 2 000 pharmacies et environ 765 000 doses durant la saison de grippe 2013-2014. En conséquence, comme le montre la **figure 4**, la proportion de vaccins antigrippaux administrés par le personnel des pharmacies a augmenté, cette hausse étant attribuable en grande partie à la baisse du nombre de vaccins administrés par les médecins.

En 2013-2014, le Ministère a versé un total de 25 millions de dollars aux fournisseurs de soins de santé pour l'administration du vaccin antigrippal.

Figure 4 : Pourcentage des vaccins antigrippaux administré chaque année, par type de fournisseur de soins de santé, 2011-2012–2013-2014*

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	2011-2012 (%)	2012-2013 (%)	2013-2014 (%)
Médecins	77	73	63
Pharmaciens	0	9	25
Bureaux de santé publique	13	10	6
Autres, y compris les lieux de travail	10	8	6

* Il n'y a pas d'information disponible sur les vaccins antigrippaux administrés par le personnel infirmier des équipes Santé familiale.

Ce montant se répartissait comme suit : 18 millions aux médecins, 6 millions aux pharmacies et 1 million aux bureaux de santé publique. Nous avons observé que le taux de remboursement par dose variait selon les fournisseurs : 5 $ pour les bureaux de santé publique et 7,50 $ pour les pharmacies. Les médecins rémunérés à l'acte touchent 9,60 $ par dose si le patient se présente uniquement pour recevoir le vaccin antigrippal et 4,50 $ par dose autrement.

Le Ministère n'avait pas effectué d'analyse pour justifier le coût par dose ou les honoraires versés aux différents fournisseurs de soins de santé. Il a indiqué que le taux de remboursement des pharmacies avait été fixé à 7,50 $ par dose pour qu'il soit financièrement avantageux pour les pharmaciens d'administrer le vaccin antigrippal.

Factures douteuses

Le Ministère a différents systèmes d'information pour le traitement des paiements aux fournisseurs de soins de santé qui administrent le vaccin antigrippal. En effet, les demandes de paiement des médecins sont prises en charge par le système de l'Assurance-santé de l'Ontario et ceux des pharmaciens, par le Système du réseau de santé.

Le système de l'Assurance-santé et le Système du réseau de santé sont programmés de manière à rejeter les demandes de paiement pour l'administration d'un vaccin à une personne plus d'une fois dans la même journée. Cependant, rien ne prévient les paiements pour l'administration de plusieurs vaccins antigrippaux à la même personne à différentes dates au cours de la même saison de grippe, alors que les vaccinations en double sont rarement nécessaires après l'âge de neuf ans. Le Ministère n'a pas relié électroniquement le système de l'Assurance-santé et le Système du réseau de santé afin de déterminer si des factures pour l'administration du vaccin antigrippal au même patient étaient présentées à la fois par des médecins et des pharmaciens. Les deux systèmes de traitement des demandes de

paiement ne pouvaient donc pas repérer les factures en double des médecins et des pharmaciens.

Le Ministère a fait un examen informel limité des factures présentées par les pharmaciens durant les saisons de grippe 2012-2013 et 2013-2014 et détecté un petit nombre de factures en double, mais il n'a pas élargi son examen. Comme le montre la **figure 5**, nous avons repéré près de 21 000 cas durant la saison de grippe 2013-2014 où le Ministère avait payé des médecins et des pharmaciens pour l'administration de plus d'un vaccin antigrippal au même patient de plus de neuf ans. La plupart de ces paiements douteux avaient été versés par le biais du système de l'Assurance-santé. Notre analyse indiquait que la plupart des médecins présentaient une seule facture par patient, mais qu'environ 11 000 des factures douteuses de l'Assurance-santé provenaient de médecins qui avaient présenté plus d'une facture pour le même patient. Par exemple, un médecin avait présenté 18 factures sur 6 mois pour le même patient au cours de la saison de grippe 2013-2014.

Le Ministère ne savait pas si des personnes avaient été vaccinées plus d'une fois par erreur ou s'il s'agissait d'erreurs de facturation de la part du fournisseur, et il ne pouvait pas aisément calculer les montants versés en trop aux fournisseurs pour ces factures en double. Le total de 21 000 factures en double a été calculé à partir de toutes les données du Ministère sur la vaccination contre la grippe. Le vaccin antigrippal est aussi administré par d'autres intervenants, comme les bureaux de santé publique et le personnel infirmier employé par les équipes Santé familiale, mais le Ministère ne recueille pas de renseignements détaillés sur les patients vaccinés par ces intervenants. Nous n'avons donc pas été en mesure de calculer le total des montants additionnels payés en double par le Ministère. Nous avons également constaté que, vu le peu de contrôle exercé sur leurs factures, certains pharmaciens avaient présenté des factures pour la vaccination de plus de 300 enfants de moins de 5 ans durant la saison de grippe 2013-2014 alors que, selon l'entente conclue avec le Ministère, les pharmacies ne sont pas autorisées à administrer le vaccin antigrippal à ces enfants.

Certains vaccins antigrippaux n'ont pas été comptabilisés

Le Ministère avait des informations sur la majorité des vaccins antigrippaux administrés, mais il ne disposait pas de données fiables sur ce qu'il advient des doses achetées et distribuées aux fournisseurs de soins de santé. Comme le montre la **figure 6**, beaucoup de doses n'ont pas été comptabilisées. En nous fondant sur l'information disponible au Ministère, nous avons calculé environ 961 000 doses non comptabilisées durant la saison de grippe 2013-2014.

Le Ministère ne savait pas si ces doses avaient été administrées ou gaspillées. À son avis, elles ont probablement été administrées par le personnel infirmier des équipes Santé familiale ou elles l'ont peut-être été dans le cadre d'autres ententes, dont celles conclues avec les établissements de soins de longue durée et les centres d'accès aux soins communautaires.

Figure 5 : Factures douteuses présentées par des médecins et des pharmaciens pour l'administration du vaccin antigrippal à des personnes de plus de neuf ans, saison de grippe 2013-2014
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Nombre de cas où des médecins ont présenté plus d'une facture à l'Assurance-santé pour le même patient	14 700
Nombre de cas où des pharmacies ont présenté plus d'une facture au Système du réseau de santé de l'Ontario pour le même patient	800
Nombre de patients pour lesquels des factures ont été soumises au moins une fois dans les deux systèmes de facturation	5 400
Nombre total de paiements excédentaires du Ministère pour des vaccins antigrippaux	**20 900**

Figure 6 : Doses de vaccin antigrippal non comptabilisées

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Saison de grippe		
	2011-2012	**2012-2013**	**2013-2014**
Doses achetées par le Ministère	4 558 000	4 449 000	4 625 000
Moins : Doses suivies par le Ministère :			
Doses administrées à des patients (par des médecins, des pharmaciens, des bureaux de santé publique ou d'autres intervenants)	(2 655 000)	(2 781 000)	(3 080 000)
Doses gaspillées	(923 000)	(414 000)	(584 000)
Doses non comptabilisées*	**980 000**	**1 254 000**	**961 000**

* Le Ministère ne sait pas si ces vaccins ont été administrés ou gaspillés.

RECOMMANDATION 9

Vu l'intérêt croissant des pharmaciens pour l'administration du vaccin antigrippal, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit déterminer si le tarif payé aux pharmaciens pour administrer le vaccin est raisonnable et proportionnel aux coûts et à l'expérience des pharmaciens.

Pour aider à empêcher les fournisseurs de soins de santé d'administrer des vaccins antigrippaux en double aux personnes qui ont déjà été vaccinées et repérer les factures en double, le Ministère doit :

- examiner et réviser ses systèmes de paiement pour qu'ils rejettent les factures présentées par des fournisseurs de soins de santé pour des patients qui ont déjà reçu leur vaccin antigrippal;
- comparer périodiquement les paiements versés aux médecins pour l'administration du vaccin antigrippal à ceux versés aux pharmaciens, et assurer le suivi des paiements en double pour le même patient.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'améliorer continuellement le programme universel de vaccination contre la grippe (PUVG) afin d'optimiser la prévention et le contrôle de la grippe en Ontario, notamment en apportant des améliorations aux politiques de remboursement et aux systèmes de données. Il examinera le taux de remboursement aux pharmaciens afin de déterminer si des changements s'imposent.

Le Ministère envisagera des mesures additionnelles pour s'assurer que les factures sont appropriées, dont des modifications possibles à ses systèmes de facturation. Pour renforcer le processus actuel de vérification après paiement des factures des médecins et des pharmaciens, le Ministère examinera la possibilité que ce processus fournisse des renseignements sur les patients qui auraient reçu de multiples vaccins antigrippaux administrés par des médecins ou des pharmaciens, déterminera les causes des factures en double, incorrectes ou inappropriées et prendra les mesures qui s'imposent conformément à son cadre élargi de gestion des risques et des fraudes. Le Ministère apportera d'autres améliorations à la qualité des données en élaborant un matériel de formation permanente à l'intention des fournisseurs afin de renforcer l'importance d'utiliser les bons codes pour tous les vaccins. Il s'emploiera également à combler le manque de données en déterminant combien de vaccins antigrippaux ont été administrés par le personnel infirmier des équipes Santé familiale.

Le suivi des effets secondaires suivant l'immunisation doit être amélioré

Les effets secondaires suivant l'immunisation comprennent tout événement médical indésirable qui survient après qu'une personne a été vaccinée (p. ex. les réactions allergiques, les convulsions, les éruptions cutanées, les douleurs, les rougeurs et les enflures qui durent au moins quatre jours). En Ontario, les effets secondaires comprennent les événements médicaux suivant un vaccin qui sont un résultat possible mais non confirmé du vaccin. Cette approche a été adoptée afin de n'omettre aucun effet secondaire possible. Pour les vaccins administrés durant l'année civile 2013, plus de 640 effets secondaires, dont environ 45 sont considérés comme graves ou significatifs sur le plan médical (p. ex. les cas d'anaphylaxie traités au service des urgences), ont été signalés aux bureaux de santé publique de l'Ontario, surtout par des patients ou des médecins après la vaccination.

Les fournisseurs de soins de santé, dont les médecins et les pharmaciens, qui administrent des vaccins en Ontario doivent informer leurs patients des risques et des avantages de l'immunisation, mais ils ne les avisent pas toujours des effets secondaires possibles à signaler, comme les réactions allergiques, par opposition aux réactions normales qui n'ont pas besoin d'être signalées, comme une douleur au bras qui dure quelques jours. Sans cette information, les patients risquent de signaler seulement les effets secondaires très graves, comme ceux qui nécessitent une visite à l'hôpital. De fait, Santé publique Ontario souligne que les effets secondaires moins graves sont probablement sous-déclarés en Ontario. Aux États-Unis, les fournisseurs de soins de santé doivent fournir aux patients des informations normalisées sur les effets secondaires à signaler pour chaque vaccin. La communication de ces informations normalisées pourrait aboutir à une déclaration plus uniforme et plus complète des effets secondaires.

Pour l'année civile 2013, nous avons remarqué que deux bureaux de santé publique de la région du grand Toronto affichaient des taux de déclaration disproportionnés à leur pourcentage de la population ontarienne. En effet, le bureau de Toronto sert 21 % de la population ontarienne mais rapporte seulement 9 % des effets secondaires, tandis que celui de York sert 8 % de la population ontarienne mais rapporte seulement 3 % des effets secondaires. Dans son *Rapport annuel 2012 sur l'innocuité des vaccins en Ontario*, Santé publique Ontario faisait une observation semblable concernant les effets secondaires signalés cette année-là. Santé publique Ontario n'a pas cherché à connaître les raisons de ces écarts, mais elle a contacté les trois bureaux de santé publique qui n'avaient rapporté aucun effet secondaire en 2013 afin d'obtenir des explications. Si les effets secondaires ne sont pas signalés, il peut être plus difficile de repérer les problèmes possibles et de prévenir leur récurrence.

En Australie, la plupart des taux d'effets secondaires pour les vaccins financés par le secteur public sont calculés en fonction du nombre de doses administrées. Or, le Ministère ne suit pas le nombre de doses administrées pour la plupart des vaccins. Comme d'autres provinces canadiennes, l'Ontario utilise le nombre total d'habitants pour calculer les taux d'effets secondaires, ce qui est moins significatif parce qu'une partie de la population n'est pas vaccinée. Santé publique Ontario a indiqué que le taux d'effets secondaires de l'Ontario pour 2012 était de 4,7 pour 100 000 personnes, ce qui correspond à la moitié de la moyenne nationale. Santé publique Ontario a ajouté que cette différence était probablement attribuable à une sous-déclaration des effets secondaires.

Les bureaux de santé publique saisissent les données sur les effets secondaires dans le Système intégré d'information sur la santé publique (SIISP). Santé publique Ontario a accès aux données du SIISP, mais elle a indiqué que les données sur les effets secondaires n'étaient pas suffisantes pour une analyse significative des tendances. Nous avons

examiné les données sur les effets secondaires et constaté que leur exactitude laissait à désirer.

Nous avons également remarqué que le SIISP ne recueille pas de renseignements identifiant le fournisseur de soins de santé qui a administré le vaccin. Sans cette information, il est impossible de ventiler les grappes de cas d'effets secondaires de manière à repérer le fournisseur de soins de santé qui a administré le vaccin. Cette information pourrait accélérer la détection de ces grappes et permettre d'identifier et de contacter les autres patients dont l'immunité pourrait être compromise.

RECOMMANDATION 10

Pour permettre une analyse significative des effets secondaires suivant l'immunisation et aider à prévenir les récurrences, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec Santé publique Ontario, doit :

- exiger des fournisseurs de soins de santé qui administrent des vaccins qu'ils fournissent aux patients des informations normalisées sur les effets secondaires à signaler;
- recueillir des renseignements sur les fournisseurs de soins de santé qui ont administré des vaccins associés à des effets secondaires;
- assurer le suivi des tendances inhabituelles, notamment dans les régions où les taux d'effets secondaires semblent anormalement faibles ou élevés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'innocuité des vaccins étant une de ses grandes priorités, le Ministère surveille et signale les effets secondaires suivant l'immunisation (ESSI) dans le cadre d'un processus de surveillance dirigé par Santé publique Ontario. Ce processus examine et évalue continuellement l'innocuité des vaccins, existants et nouveaux, financés par le gouvernement de l'Ontario. Conformément à ce processus, les bureaux de santé publique font enquête sur tous les rapports d'ESSI des fournisseurs et du public et transmettent l'information pertinente à Santé publique Ontario, qui assure une surveillance et une analyse à l'échelle provinciale et communique les résultats au gouvernement fédéral afin d'appuyer les efforts de surveillance et de suivi de l'innocuité au niveau national.

Le Ministère reconnaît que les fournisseurs de soins de santé jouent un rôle clé à cet égard en informant les patients des ESSI possibles et de la procédure à suivre pour les signaler, et il examinera les meilleurs moyens d'aider les fournisseurs à jouer ce rôle, notamment en leur fournissant des renseignements normalisés à transmettre aux patients. Le Ministère travaillera aussi avec Santé publique Ontario afin d'examiner les possibilités de recueillir des informations sur les ESSI selon différents paramètres et il assurera un suivi des tendances inhabituelles, notamment dans les régions où les taux d'effets secondaires sont anormalement faibles ou élevés. Cependant, la surveillance des ESSI est axée sur l'innocuité des vaccins et le Ministère emploie d'autres moyens pour surveiller le rendement des fournisseurs.

La surveillance du gaspillage de vaccins doit être améliorée

En 2012-2013, l'Ontario a acheté 34 types de vaccins, à un coût total de 125 millions de dollars, dans le cadre du programme fédéral-provincial-territorial d'approvisionnement en vrac administré par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le SAMPGO offre ces vaccins gratuitement à tous les bureaux de santé publique ainsi qu'aux fournisseurs de soins de santé de Toronto. Les bureaux de santé publique, pour leur part, distribuent les vaccins gratuitement aux fournisseurs de soins de santé des autres régions de la province.

Le gaspillage des vaccins en Ontario est surtout attribuable à leur détérioration, soit parce que le vaccin est venu à expiration avant de pouvoir

être utilisé soit parce qu'il n'a pas été conservé à la bonne température. Le SAMPGO établissait le coût du gaspillage de vaccins à l'échelle de la province à 6,6 millions de dollars pour 2013-2014 (en hausse par rapport à 4,7 millions en 2012-2013, surtout en raison de l'augmentation du nombre de vaccins antigrippaux gaspillés). La politique du Ministère exige des bureaux de santé publique qu'ils fassent une inspection annuelle des locaux des fournisseurs de soins de santé pour s'assurer que les vaccins sont utilisés et stockés de manière à réduire le gaspillage au minimum. Les fournisseurs de soins de santé et les bureaux de santé publique retournent les vaccins détériorés au SAMPGO, qui les retourne à son tour au fabricant ou à une société d'élimination de déchets médicaux en vue de leur élimination en toute sécurité.

On ne surveille pas toujours les quantités commandées de vaccins afin de vérifier si elles sont raisonnables

Selon la politique du Ministère, les bureaux de santé publique sont autorisés à avoir en main un maximum de deux mois de vaccins. Cela aide à éviter que les vaccins viennent à expiration avant de pouvoir être utilisés. Les auteurs du rapport d'examen de 2014 ont toutefois remarqué que le système d'inventaire que le SAMPGO utilise pour suivre les vaccins achetés et distribués n'est pas relié électroniquement aux systèmes d'inventaire utilisés par les bureaux de santé publique. Le SAMPGO ne disposait donc pas de renseignements à jour sur la quantité de vaccins disponibles aux bureaux de santé publique. Sans ces renseignements, il ne peut pas déterminer si les commandes de vaccins des bureaux de santé publique sont raisonnables. Par conséquent, le SAMPGO expédie presque toujours aux bureaux de santé publique la quantité de vaccins qu'ils commandent et ne cherche pas à vérifier si les quantités commandées sont raisonnables et ne correspondent pas à plus de deux mois de vaccins. Nous avons constaté qu'en 2012-2013, un bureau de santé publique avait gaspillé 26 % du nombre total de doses gaspillées à l'échelle de la province, alors que ce bureau servait seulement 10 % de la population de l'Ontario. Le Ministère a indiqué que le système de suivi des stocks de vaccins de Panorama, qui est censé être mis en oeuvre avant l'automne 2015, serait relié aux bureaux de santé publique et permettrait une meilleure vérification du caractère raisonnable des commandes dans l'avenir.

La politique du Ministère stipule également qu'aucun fournisseur de soins de santé ne doit recevoir plus d'un mois de vaccins à la fois, que les vaccins soient distribués directement par le SAMPGO ou par l'entremise de son bureau de santé publique, pour éviter que les vaccins viennent à expiration avant de pouvoir être utilisés. Les médecins doivent indiquer le niveau de leur stock de vaccins au moment de commander, mais le SAMPGO et les bureaux de santé publique n'ont pas accès à leurs registres d'inventaire. Ils procèdent donc de la façon suivante :

- Le SAMPGO utilise une directive pour déterminer si la quantité de vaccins expédiés directement aux fournisseurs de soins de santé de la région de Toronto est raisonnable. Cette directive tient compte de la taille du cabinet des fournisseurs de soins de santé — par exemple, le nombre de médecins d'un cabinet et les types de médecins (pédiatres ou médecins de famille). Les commandes qui dépassent une quantité raisonnable peuvent être réduites si le fournisseur de soins de santé ne peut pas fournir d'explications satisfaisantes.
- En dehors de la région de Toronto, les fournisseurs de soins de santé reçoivent leurs vaccins des bureaux de santé publique. Les responsables des deux bureaux de santé publique non torontois que nous avons visités utilisent leur jugement pour déterminer si les quantités expédiées aux fournisseurs de soins de santé devraient être réduites — par exemple, s'ils pensent qu'une commande est excessive ou s'il est déjà arrivé dans le passé que des vaccins

expédiés à un fournisseur soient venus à expiration avant de pouvoir être utilisés.

En conséquence, bien que les évaluations effectuées par le SAMPGO offrent une certaine assurance que les quantités de vaccins commandées par les fournisseurs de soins de santé de Toronto sont raisonnables, on ne peut pas en dire de même des quantités commandées par les autres fournisseurs de soins de santé.

Le Ministère a indiqué que le module Gestion des stocks de vaccins de Panorama, qui est censé être mis en oeuvre dans tous les bureaux de santé publique avant l'automne 2015, suivrait les vaccins distribués aux fournisseurs de soins de santé, mais qu'il n'était pas prévu de surveiller le niveau des stocks de vaccins dans les cabinets de médecins. Sans cette information, il restera difficile pour les bureaux de santé publique de déterminer si les médecins commandent beaucoup plus de vaccins que nécessaire. De plus, si l'information pertinente était inscrite au registre de façon plus systématique au moment de l'administration des vaccins, les bureaux de santé publique pourraient déterminer si les quantités commandées sont raisonnables en se fondant sur le nombre de vaccins réellement administrés par chaque cabinet de médecin et chaque pharmacie au cours de l'année précédente. Cette façon de procéder pourrait aider à réduire les commandes excessives et le nombre de vaccins venus à expiration avant de pouvoir être utilisés par les médecins et les pharmacies qui les ont commandés.

Nous avons remarqué que certaines administrations exigent des fournisseurs de soins de santé qu'ils donnent des renseignements pouvant servir à déterminer si leurs commandes de vaccins sont raisonnables. Par exemple, dans l'État de New York, les médecins qui reçoivent des vaccins financés par le secteur public doivent préciser le niveau de leurs stocks de vaccins existants au moment de la commande. En outre, si une commande semble excessive, le médecin doit fournir des renseignements sur le nombre de vaccins administrés. Ce genre d'information peut aider à déterminer si la quantité de vaccins commandée par un fournisseur est raisonnable et à réduire les stocks excédentaires et le nombre de vaccins expirés.

Il faut améliorer l'entreposage dans les locaux des fournisseurs de soins de santé afin de préserver la puissance des vaccins

Selon la politique du Ministère, il faut entreposer les vaccins à une température variant entre 2 °C et 8 °C afin d'en préserver la puissance. Les bureaux de santé publique et les fournisseurs de soins de santé doivent s'assurer que la température des vaccins entreposés reste dans cette gamme. On parle alors de maintien de la chaîne du froid. Les données du Ministère sur la chaîne du froid pour 2013 indiquaient qu'environ 380 000 doses (soit moins de 5 % du total distribué) avaient été exposées à des ruptures de la chaîne du froid dans environ 2 300 lieux de stockage des fournisseurs de soins de santé. Sur le nombre total de ruptures, 39 % étaient attribuables à des pannes d'électricité, 22 % à des erreurs humaines et 16 % à des réfrigérateurs ou des thermomètre défectueux. Les 23 % restants étaient attribués à d'« autres » causes. Les bureaux de santé publique, qui sont chargés d'examiner les ruptures de la chaîne du froid, ont déterminé que 34 % des vaccins, soit 130 000 doses coûtant près de 2 millions de dollars, s'étaient détériorés. Pour réduire au minimum les ruptures de la chaîne du froid, il faut des réfrigérateurs fiables (comme ceux construits expressément pour les vaccins) et des thermomètres exacts.

Comme une réfrigération fiable est essentielle au maintien de la chaîne du froid, l'Agence de la santé publique du Canada a recommandé en 2007 de ne pas utiliser des réfrigérateurs de bar pour stocker des vaccins, car il s'agit de la principale cause de ruptures de la chaîne du froid. En 2012, les Centers for Disease Control and Prevention des États-Unis ont recommandé de ne plus utiliser des réfrigérateurs de bar pour le stockage des vaccins. La politique du Ministère interdit d'ailleurs aux bureaux de santé publique d'utiliser des réfrigérateurs de bar parce que ceux-ci ne peuvent pas

maintenir les températures requises. Elle permet toutefois aux fournisseurs de soins de santé de les utiliser. En fait, le Ministère a indiqué que la plupart des fournisseurs de soins de santé utilisent des réfrigérateurs de bar. Selon les deux bureaux de santé publique que nous avons visités et qui vérifiaient les types de réfrigérateurs, plus de 50 % des fournisseurs de soins de santé de leurs régions respectives utilisaient des réfrigérateurs de bar. L'utilisation de réfrigérateurs de ce genre fait augmenter le risque que les vaccins ne soient pas maintenus à la bonne température et perdent leur puissance. Le Manitoba, quant à lui, déconseillent les réfrigérateurs de bar et recommandent plutôt les réfrigérateurs construits expressément pour le stockage des vaccins; il accepte les réfrigérateurs pleine taille (comme ceux utilisés à la maison) mais ne les recommande pas.

Un thermomètre de réfrigérateur exact détecte les variations de température et permet de s'assurer que les vaccins sont conservés dans la plage de températures requise. Par exemple, un thermomètre peut être utilisé pour détecter les variations de température découlant d'une panne d'électricité survenue lorsque le personnel du fournisseur de soins de santé n'est pas sur les lieux. La politique du Ministère permet l'utilisation de différents thermomètres, dont le type qui indique seulement les températures minimale et maximale du réfrigérateur depuis la dernière réinitialisation. Cependant, ces thermomètres « min/max » n'indiquent pas le laps de temps durant lequel le réfrigérateur a été à une température particulière ou la dernière fois que le thermomètre a été réinitialisé. En conséquence, les thermomètres min/max ne fournissent pas suffisamment d'information aux fournisseurs de soins de santé ou aux inspecteurs des bureaux de santé publique pour que ceux-ci puissent déterminer si les vaccins se sont détériorés. S'il y a des signes que les vaccins pourraient s'être détériorés, ils doivent être détruits, ce qui peut entraîner la destruction inutile de vaccins inaltérés. Un bureau de santé publique a fait remarquer que de nombreux vaccins pourraient être conservés si un plus grand nombre de fournisseurs de soins de santé utilisaient des thermomètres qui enregistrent les températures à intervalles périodiques.

Sans détails supplémentaires sur les températures des réfrigérateurs, il est difficile de s'assurer que toutes les ruptures de la chaîne du froid sont repérées et que seuls les vaccins inutilisables sont détruits. Seulement deux des six bureaux de santé publique que nous avons interviewés au sujet des procédures de maintien de la chaîne du froid vérifiaient le type de thermomètre utilisé par les fournisseurs de soins de santé. Leurs dossiers indiquaient que plus de 90 % des fournisseurs de soins de santé utilisaient des thermomètres min/max et que seulement 2 % utilisaient des thermomètres qui donnent l'alerte lorsque la température du réfrigérateur déborde la plage recommandée. Les auteurs du rapport d'examen de 2014 ont également soulevé la question et recommandé que les fournisseurs de soins de santé utilisent des systèmes électroniques automatisés de surveillance des réfrigérateurs qui aviseraient leur bureau de santé publique et eux-mêmes de toute rupture de la chaîne du froid.

Le processus d'inspection des bureaux de santé publique doit être passé en revue

Conformément à la politique du Ministère, les bureaux de santé publique doivent faire une inspection annuelle des locaux des fournisseurs de soins de santé afin de déterminer si ceux-ci respectent les exigences en matière de stockage et de manutention des vaccins. Ils doivent notamment s'assurer que les fournisseurs conservent les vaccins à la température requise pour en préserver la puissance et qu'ils maintiennent des niveaux de stocks raisonnables pour que les vaccins n'arrivent pas à expiration avant d'être utilisés. Les bureaux de santé publique utilisent les listes de vérification du Ministère à cette fin.

Les bureaux de santé publique inspectent les réfrigérateurs utilisés pour stocker les vaccins dans les cabinets de médecins, les pharmacies et

les établissements de soins de longue durée pour s'assurer que les vaccins sont conservés à la température requise pour en préserver la puissance. Nous avons effectué des travaux d'audit dans six bureaux de santé publique et constaté ce qui suit :

- En 2013, chacun des bureaux avait inspecté au moins 95 % des lieux de stockage des vaccins et, dans les cinq bureaux qui suivaient les résultats globaux, la plupart des fournisseurs avaient subi l'inspection avec succès.
- Les pratiques d'inspection variaient selon les bureaux. L'un d'eux faisait surtout des inspections surprises tandis que les cinq autres annonçaient leurs inspections à l'avance. Trois des bureaux qui annonçaient leurs inspections ont souligné que les inspections surprises n'étaient guère pratiques, parce que le personnel des fournisseurs de soins de santé doit être disponible au moment de l'inspection. Le bureau de santé publique qui faisait des inspections surprises, quant à lui, a indiqué que ces inspections empêchaient les fournisseurs de se préparer à l'avance — par exemple, en dégivrant le réfrigérateur ou en complétant les registres de températures manuels incomplets.

Les bureaux de santé publique vérifient également si le fournisseur de soins de santé a plus d'un mois de vaccins en main. Cependant, comme ils ne connaissent pas le nombre de vaccins utilisés chaque mois par les fournisseurs de soins de santé, il leur est difficile de déterminer si le fournisseur a plus d'un mois de vaccins en main. Nous avons néanmoins observé que 40 % des rapports d'inspection examinés faisaient état de stocks excédentaires ou expirés, ce qui préoccupait cinq des six bureaux. Cependant, aucun des six bureaux ne calculait le total des stocks excédentaires ou expirés, car ce n'était pas une exigence de la liste de contrôle d'inspection fournie par le Ministère.

Les six bureaux de santé publique que nous avons visités faisaient parvenir des rapports d'inspection au Ministère. Bien qu'il s'agisse d'une exigence du Ministère, celui-ci se contente d'entreposer presque tous ces rapports, parfois sans même les ouvrir. Le Ministère a indiqué qu'il utiliserait le rapport si un bureau de santé publique le contactait à propos d'un problème connexe. Il n'exigeait pas non plus des bureaux de santé publique qu'ils lui envoient un résumé des résultats des inspections soulignant les problèmes à suivre pour permettre au Ministère de déterminer facilement si les bureaux de santé publique font des inspections de suivi.

Au cours de l'année civile 2013, seulement 5 % des ruptures de la chaîne du froid ont été repérées durant les inspections effectuées par les bureaux de santé publique. Les autres ruptures ont surtout été décelées par les fournisseurs de soins de santé. Vu le temps requis pour les inspections annuelles de tous les fournisseurs de soins de santé par le personnel des bureaux de santé publique, nous croyons que ces inspections devraient être axées sur les fournisseurs qui présentent un plus grand risque de problème. Par exemple, les fournisseurs qui échouent fréquemment aux inspections ou qui ont confié la responsabilité du maintien de la chaîne du froid à de nouveaux membres du personnel pourraient être considérés comme présentant un risque élevé. Les auteurs du rapport d'examen de 2014 suggéraient d'ailleurs de cibler les fournisseurs à risque au lieu d'inspecter chaque année les locaux de tous les fournisseurs de soins de santé.

Le gaspillage fait l'objet d'une analyse minimale

À Toronto, les fournisseurs de soins de santé déclarent les vaccins gaspillés au SAMPGO. À l'extérieur de Toronto, les fournisseurs déclarent les vaccins gaspillés aux bureaux de santé publique qui, à leur tour, transmettent l'information pertinente au SAMPGO. Cette information comprend le nombre et le type de vaccins gaspillés ainsi que la raison du gaspillage (p. ex. vaccins venus à expiration ou détériorés par suite de variations de température). En 2013-2014, le SAMPGO a déclaré que les vaccins gaspillés partout dans la province avaient coûté

un total de 6,6 millions de dollars (4,7 millions en 2012-2013).

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous faisions remarquer que l'information fournie au SAMPGO au sujet des vaccins gaspillés était souvent inexacte et nous recommandions au Ministère d'obtenir des renseignements exacts et complets à ce sujet et de prendre des mesures pour réduire le gaspillage. Durant l'audit actuel, nous avons constaté que les données sur les vaccins gaspillés restaient incomplètes. Par exemple, l'information suivie par le SAMPGO n'incluait ni les doses inutilisées des flacons multidoses ni les vaccins gaspillés non déclarés par les fournisseurs de soins de santé.

Selon la politique du Ministère, les vaccins gaspillés dans chaque bureau de santé publique ne devraient pas représenter plus de 5 % des vaccins distribués à ce bureau chaque année. Pour l'exercice 2013-2014, le SAMPGO a indiqué que le nombre total de vaccins gaspillés à l'échelle de la province correspondait à environ 6 % (4 % en 2012-2013) de la valeur totale des vaccins distribués aux fournisseurs de soins de santé. Le SAMPGO avait calculé le gaspillage total mais non le gaspillage par bureau de santé publique, car il n'analyse pas l'information de cette manière. Il ne savait donc pas quels bureaux de santé publique avaient dépassé la limite de 5 % fixée par le Ministère. En nous fondant sur les plus récentes données disponibles au moment de notre audit, nous avons remarqué que sept des bureaux de santé publique avaient gaspillé plus de 10 % des doses qui leur avaient été distribuées en 2012-2013 et que ce pourcentage dépassait 20 % dans deux cas. Le Ministère ne savait pas pourquoi ce pourcentage était si élevé.

Selon le SAMPGO, en 2012-2013, environ 65 % (3 millions de dollars) des vaccins gaspillés étaient venus à expiration et 21 % (environ 1 million de dollars) avaient été altérés par suite de ruptures de la chaîne du froid. Aucune raison n'avait été fournie pour expliquer une autre tranche de 12 % (environ 600 000 $) et le SAMPGO n'avait pas assuré de suivi. Le SAMPGO prend note des lieux des ruptures de la chaîne du froid mais non des lieux de stockage des vaccins expirés. Le Ministère ne savait donc pas quels médecins, pharmacies, foyers de soins de longue durée et bureaux de santé publique avaient le plus de vaccins expirés. Sans cette information, le Ministère ne peut pas assurer un suivi auprès des fournisseurs de soins de santé pour s'enquérir de la cause du taux élevé de gaspillage et déterminer comment réduire ce gaspillage dans l'avenir. En outre, le Ministère n'a aucune garantie que tous les vaccins gaspillés sont déclarés. Si l'information sur les vaccins administrés était saisie directement dans le registre de vaccination par les fournisseurs de soins de santé au moment où le patient est vacciné, le Ministère serait davantage en mesure de suivre tous les vaccins fournis aux médecins, notamment afin de repérer ceux qui ne déclarent pas tous les vaccins gaspillés.

Les six bureaux de santé publique que nous avons examinés envoyaient des lettres aux fournisseurs de soins de santé lorsqu'ils soupçonnaient que des patients avaient reçu des vaccins détériorés (c.-à-d. expirés ou non conservés à la bonne température). La lettre rappelle aux fournisseurs que certains patients pourraient ne pas être immunisés contre une maladie parce qu'ils ont reçu des vaccins potentiellement inefficaces. Le Ministère a indiqué que les bureaux de santé publique n'étaient pas tenus de confirmer que les médecins vérifient leurs dossiers ou informent leurs patients que leur immunité pourrait être compromise, et que cette responsabilité incombait aux médecins.

Les bureaux de santé publique envoient aux fournisseurs de soins de santé une lettre distincte indiquant la valeur au détail des vaccins gaspillés parce qu'ils n'avaient pas été conservés à la bonne température, mais les bureaux n'exigent pas de remboursement même si le fournisseur connaît de fréquentes ruptures de la chaîne du froid. Or, un seul des six bureaux de santé publique examinés a envoyé des lettres informant les médecins de la valeur des vaccins gaspillés en raison de stocks excessifs, même si les vaccins expirés représentent un pourcentage beaucoup plus élevé du gaspillage total que les vaccins exposés à des ruptures de la

chaîne du froid. Le Ministère ne connaît pas le nombre total de lettres expédiées par les bureaux de santé publique et ne sait pas si ces lettres ont modifié le comportement des fournisseurs.

Bien que les vaccins distribués par le SAMPGO soient financés à 100 % par le Ministère, aucune mesure de dissuasion n'a été mise en place afin d'inciter les bureaux de santé publique et les fournisseurs de soins de santé à réduire au minimum le gaspillage attribuable aux commandes excessives et le nombre de vaccins expirés qui en découlent. Par exemple, ni les bureaux de santé publique ni les fournisseurs de soins de santé ne s'exposent à des coûts ou à des pénalités parce qu'ils ont gaspillé des vaccins. Les auteurs du rapport d'examen de 2014 ont également recommandé de tenir les fournisseurs de soins de santé responsables des vaccins gaspillés. Les dirigeants d'un bureau de santé publique à qui nous avons parlé ont suggéré de présenter des factures aux fournisseurs de soins de santé qui gaspillent des vaccins.

RECOMMANDATION 11

Pour réduire au minimum le gaspillage de vaccins et en maintenir la puissance, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- mettre en oeuvre des processus afin de s'assurer que la quantité de vaccins qui sont commandés par les fournisseurs de soins de santé et qui leur sont distribués sans frais est raisonnable (p. ex. en surveillant l'information sur leurs niveaux de stocks par la voie du nouveau système Panorama);
- réviser les normes minimales concernant les types de réfrigérateurs et de thermomètres utilisés par les fournisseurs de soins de santé pour entreposer les vaccins, par exemple en interdisant l'utilisation des réfrigérateurs de bar et des thermomètres min/max, qui sont moins susceptibles de conserver les vaccins à la bonne température ou de fournir des renseignements sur le laps de temps durant lequel la température a débordé les limites de la plage requise pour préserver la puissance des vaccins;
- de concert avec les bureaux de santé publique, obtenir et examiner l'information sur les vaccins gaspillés par chaque fournisseur de soins de santé et assurer un suivi auprès des fournisseurs dont le niveau de gaspillage est plus élevé;
- déterminer si le processus suivi par les bureaux de santé publique pour inspecter les locaux des fournisseurs de soins de santé serait plus rentable s'il était axé sur le risque, de manière à ce que les fournisseurs dont le niveau de gaspillage est plus élevé — que ce soit parce que les vaccins ne sont pas conservés à la bonne température ou parce qu'ils sont venus à expiration avant de pouvoir être utilisés — reçoivent plus d'attention, et exiger des bureaux de santé publique qu'ils procèdent à un certain nombre d'inspections surprises.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que la réduction du gaspillage de vaccins et le maintien de leur puissance sont des aspects importants du programme de vaccination financé par le gouvernement de l'Ontario. Dans le cadre du processus ontarien d'inspection de la chaîne du froid, les bureaux de santé publique emploient une approche de service à la clientèle afin d'éduquer les fournisseurs et de les sensibiliser à l'importance des bonnes pratiques de stockage et de manutention des vaccins. En s'appuyant sur les points forts de cette initiative et dans le cadre du plan d'action pour le renouvellement du programme de vaccination qu'il est en train d'élaborer, le Ministère va :

- élaborer des outils, des soutiens et des processus afin de renforcer ses pratiques existantes de surveillance des commandes de vaccins, en tirant parti des données d'inventaire normalisées et améliorées accessibles grâce à

la composante Gestion des stocks de vaccins de Panorama et à sa capacité d'alerte (p. ex. en automatisant la production des rapports historiques sur les commandes et le gaspillage ainsi que le marquage des cas justifiant une intervention, comme les divergences dans les commandes de vaccins);

- travailler avec des intervenants tels que l'Ontario Medical Association et l'Ontario Pharmacists' Association afin de trouver des moyens de réduire le gaspillage des vaccins, notamment en examinant les exigences minimales touchant le stockage et la manutention des vaccins, les réfrigérateurs et les thermomètres min/max;
- examiner les possibilités d'intégrer une approche fondée sur le risque au processus ontarien d'inspection de la chaîne du froid, en mettant davantage l'accent sur les inspections surprises et l'amélioration des processus permettant d'identifier les fournisseurs qui connaissent des niveaux plus élevés de gaspillage et de travailler avec eux.

Annexe 1 – Intervenants gouvernementaux et responsabilités clés choisies pour le programme de vaccination de l'Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Organisme/entité	Responsabilités clés
Fédéral	
Santé Canada	• Approuve les vaccins pour utilisation
Comité consultatif national de l'immunisation (CCNI)	• Donne des avis scientifiques et présente des recommandations concernant l'utilisation des vaccins approuvés par Santé Canada
Comité canadien d'immunisation	• Publie des avis nationaux sur la mise en oeuvre du programme de vaccination
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	• Coordonne le programme d'approvisionnement en vrac dans le cadre duquel les provinces et territoires (en Ontario, le SAMPGO du Ministère) commandent leurs vaccins
Provincial	
Médecin hygiéniste en chef	• Rend compte à l'Assemblée législative des risques pour la santé publique en Ontario, y compris les maladies évitables par vaccination • À titre de haut fonctionnaire du Ministère, rend compte au sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée du programme de vaccination de l'Ontario
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère)	• Surveille le programme de vaccination de l'Ontario et élabore la politique connexe • Donne des conseils au gouvernement sur les vaccins qui devraient être financés par le secteur public et les personnes qui devraient y être admissibles
Santé publique Ontario	• Communique des renseignements au Ministère et au public sur des sujets incluant les taux de couverture vaccinale et les effets secondaires • Par l'entremise du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses – Immunisation (CCPMI), donne des conseils au Ministère sur les vaccins qui devraient être financés par le secteur public et les personnes qui devraient être vaccinées
Municipal	
36 bureaux de santé publique	• Chaque bureau est dirigé par un médecin hygiéniste local et administre le programme de vaccination dans sa région • Chaque bureau relève de son propre conseil de santé
36 conseils de santé	• Chaque conseil surveille son propre bureau de santé publique et se compose en tout ou en partie de représentants municipaux

Annexe 2 — Comparaison des calendriers de vaccination des provinces canadiennes, 2014

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à partir des calendriers de vaccination des provinces

Le Comité consultatif national de l'immunisation (CCNI) recommande la vaccination systématique des enfants pour plus d'une douzaine de maladies et d'infections. Aucune des provinces n'offre plus de vaccins financés par le secteur public que le CCNI recommande, mais certaines en offrent moins. Les 10 provinces ont des calendriers semblables pour 9 vaccins, soit ceux contre la diphtérie, l'Hib (Haemophilus influenzae de type b), la rougeole, les oreillons, la coqueluche, les infections à pneumocoques, la polio, la rubéole et le tétanos. Les calendriers provinciaux varient pour les cinq vaccins indiqués ci-dessous.

	Hépatite B	Papillomavirus	Méningocoques	Rotavirus	Varicelle
Recommandations du CCNI	Tous les enfants, quel que soit l'âge	Personnes de 9 à 26 ans	1re dose : • Enfants de 12 mois à 5 ans • À envisager pour les enfants de 5 à 11 ans 2e dose : • Personnes de 12 à 24 ans Utiliser un schéma à 3 doses à partir de l'âge de 2 mois	• Bébés de 6 semaines à 8 mois	• 2 doses à au moins 6 semaines d'intervalle : de 12 mois à 12 ans ou • 2 doses : jeunes de 13 à 17 ans qui n'ont jamais contracté la varicelle
Terre-Neuve-et-Labrador	6e année	Filles de 6e année	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : 4e année	• Non financé par le secteur public	• 1 dose à 1 an
Île-du-Prince-Édouard	Avant 1 an	Filles et garçons de 6e année	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : 9e année	• Avant 1 an	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : À 18 mois
Nouvelle-Écosse	7e année	Filles de 7e année	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : 7e année	• Non financé par le secteur public	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : Entre 4 et 6 ans
Nouveau-Brunswick	Avant 1 an	Filles de 7e année	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : 9e année	• Non financé par le secteur public	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : À 18 mois
Québec	4e année	Filles de 4e année	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : 9e année	• Avant 1 an	• Une dose à 1 an
Ontario	7e année	Filles de 8e année	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : 7e année	• Avant 1 an	• 1re dose : Avant 2 ans • 2e dose : Entre 4 et 6 ans
Manitoba	4e année	Filles de 6e année	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : 4e année	• Avant 1 an	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : Entre 4 et 6 ans
Saskatchewan	6e année	Filles de 6e année	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : 6e année	• Avant 1 an	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : À 18 mois
Alberta	5e année	Filles de 5e année (et garçons à compter de l'automne 2014)	• 1re dose : À 2 mois • 2e dose : À 4 mois • 3e dose : À 1 an • 4e dose : 9e année	• Non financé par le secteur public	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : Entre 4 et 6 ans
Colombie-Britannique	Avant 1 an	Filles de 6e année	• 1re dose : À 2 mois • 2e dose : À 1 an • 3e dose : 6e année	• Avant 1 an	• 1re dose : À 1 an • 2e dose : À 4 ans

Annexe 3 — Vaccins non financés par l'Ontario contrairement aux recommandations du Comité consultatif national de l'immunisation (CCNI)

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Zona	Le CCNI recommande de vacciner les personnes de 60 ans et plus contre le zona, mais le vaccin n'est pas financé par le secteur public en Ontario ou dans n'importe quelle autre province canadienne. Le zona est causé par la réactivation du virus varicelle-zona. La probabilité qu'une personne contracte le zona durant sa vie, habituellement après l'âge de 60 ans, est d'environ 30 %. Le nombre de cas de zona en Ontario ne fait pas l'objet d'un suivi, mais le Comité canadien d'immunisation signale une augmentation du nombre de cas à l'échelle nationale, en partie à cause du vieillissement de la population. Il estime à plus de 67 millions de dollars par an les frais d'hospitalisation liés au zona au Canada. En 2013, le Comité canadien d'immunisation a indiqué que le vaccin contre le zona est rentable pour les personnes de 60 ans et plus. En 2013, le CCPMI a proposé que le secteur public finance le vaccin contre le zona pour les groupes d'âges plus élevés. Malgré la proposition du CCPMI, le Ministère a indiqué qu'il ne finance pas le vaccin contre le zona parce que le vaccin actuel doit être conservé dans un congélateur, et qu'il n'est pas pratique pour les médecins d'avoir un congélateur dans leurs cabinets. Un vaccin stable au réfrigérateur a été mis en vente en Ontario au printemps 2014.
Papillomavirus	Le CCNI recommande le vaccin contre le papillomavirus pour toutes les personnes de 9 à 26 ans, mais l'Ontario le finance seulement pour les filles de 8e année. Le CCPMI a recommandé que seulement les filles et les garçons et hommes à risque élevé soient admissibles au vaccin, mais il n'a pas expliqué pourquoi sa recommandation était différente de celle du CCNI. Nous avons remarqué que d'autres administrations avaient récemment commencé à financer le vaccin contre le papillomavirus non seulement pour les filles mais aussi pour les garçons. Par exemple, l'Australie a commencé à financer le vaccin pour les garçons en 2013, l'Île-du-Prince-Édouard, durant l'année scolaire 2013-2014, et l'Alberta, durant l'année scolaire 2014-2015. Une étude réalisée en 2013 par Santé publique Ontario indiquait que le financement public du vaccin contre le papillomavirus pour les garçons coûterait trop cher, parce que les avantages pour la santé et les économies connexes étaient moins importants pour les garçons que pour les filles. Santé publique Ontario a ajouté que d'autres études seraient nécessaires pour déterminer le rapport coût-efficacité global de l'immunisation des garçons contre le papillomavirus. Deux des bureaux de santé publique que nous avons visités ont fait observer que vacciner les garçons contre le papillomavirus devrait être une priorité, parce que cela freinerait la propagation de l'infection et donc des maladies connexes. Le CCPMI a également recommandé d'offrir le programme de vaccination en 7e plutôt qu'en 8e année parce qu'il serait plus économique, en termes de temps du personnel infirmier et de frais d'administration, d'administrer ce vaccin en même temps que les deux autres vaccins administrés en 7e année. Le groupe de travail du Ministère qui se penchait sur la question n'était pas d'accord : il craignait que trois vaccins soient trop pour les élèves de 7e année. En conséquence, le vaccin contre le papillomavirus continue d'être administré seulement en 8e année.
Méningite à méningocoques	Le CCNI recommande le vaccin méningococcique pour les adolescents, généralement à l'âge de 12 ans, tandis que le Guide canadien d'immunisation le recommande également pour les jeunes adultes de 24 ans ou moins. L'Ontario finance le vaccin pour les élèves de 7e année. Le Ministère n'a pas calculé combien de personnes risquent de contracter cette maladie parce qu'elles n'ont pas été vaccinées.

Coqueluche	Le CCNI recommande le vaccin contre la coqueluche pour tous les adultes, mais l'Ontario ne le finance pas pour les 65 ans et plus. Le Ministère a indiqué que la recommandation du CCNI est à l'étude depuis 2011. Il n'avait pas encore déterminé s'il serait rentable d'étendre l'admissibilité à tous les adultes – par exemple, en tenant compte des coûts des soins de santé qui devraient être dispensés aux enfants de moins de six mois qui pourraient avoir contracté la coqueluche par contact avec une personne âgée. Le Guide canadien d'immunisation (publié par l'Agence de la santé publique du Canada) indique que les adultes éprouvent souvent une baisse de l'immunité contre certaines maladies évitables par vaccination, comme la coqueluche. Il recommande donc d'immuniser les adultes qui n'ont pas été vaccinés depuis l'enfance et qui sont en contact avec des bébés. De même, le CCPMI a recommandé en 2011, et de nouveau en 2012, que l'admissibilité au vaccin contre la coqueluche soit étendue à tous les adultes étant donné la diminution possible de l'immunité.
Varicelle	Le CCNI recommande deux doses du vaccin contre la varicelle pour les personnes de 12 mois à 49 ans qui n'ont jamais eu la varicelle (et y sont donc susceptibles). Comme le Ministère estime que la varicelle est surtout une maladie d'enfance et qu'il a d'autres priorités de financement, il finance le vaccin seulement pour les enfants nés en 2000 ou après. Malgré le fait que la varicelle a tendance à être plus dangereuse avec l'âge, les personnes nées avant l'an 2000 qui sont encore susceptibles à cette maladie parce qu'elles ne l'ont jamais contractée ne sont pas admissibles au vaccin. Elles peuvent choisir de payer le vaccin, et deux doses sont recommandées pour une protection adéquate. Le Ministère n'a pas calculé combien de personnes risquent de contracter cette maladie parce qu'elles n'ont pas été vaccinées.

Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

bureau de santé publique – Chacun des 36 organismes locaux de l'Ontario qui ont notamment pour tâche d'administrer le programme de vaccination financé par le Ministère dans leurs régions respectives. Chaque bureau de santé publique est dirigé par un médecin hygiéniste local et régi par un conseil de santé.

calendrier de vaccination – Liste des vaccins financés par le secteur public, des personnes admissibles à les recevoir et des dates où ils devraient être administrés.

chaîne du froid – Procédure suivie pour conserver la puissance des vaccins en veillant à ce qu'ils soient toujours stockés à une température variant entre 2 °C et 8 °C.

conseil de santé – Instance dirigeante d'un bureau de santé publique. Le médecin hygiéniste de chaque bureau de santé publique relève d'un conseil de santé dont la plupart des membres sont nommés par la municipalité locale. Les conseils de santé doivent notamment assurer l'exécution du programme de lutte contre les maladies évitables par vaccination, qui est financé par le secteur public, sur le territoire servi par leurs bureaux de santé publique respectifs. Les conseils font surtout rapport à leur municipalité locale; ils communiquent aussi l'information sur certains indicateurs du rendement au Ministère, conformément à leurs ententes de responsabilisation avec lui.

coqueluche – Maladie qui se caractérise par de la fièvre, des vomissements et des crises de toux. Les complications comprennent la pneumonie, les crises épileptiques, les lésions cérébrales et la mort. On estime que, chez les enfants de moins d'un an, 1 cas sur 200 est mortel.

diphtérie – Maladie des voies respiratoires supérieures. Les complications comprennent la suffocation, la paralysie, l'insuffisance cardiaque, le coma et la mort. Une personne sur dix qui contractent la diphtérie en meurt.

effet secondaire suivant la vaccination – Événement médical indésirable qui survient après qu'une personne a été vaccinée et qui n'est pas nécessairement une conséquence directe du vaccin. Les effets secondaires comprennent les réactions allergiques, les convulsions, les éruptions cutanées, les douleurs, les rougeurs et les enflures qui durent au moins quatre jours.

grippe – Maladie respiratoire qui réduit la capacité de l'organisme à combattre d'autres infections. Elle peut entraîner des infections bactériennes, comme la pneumonie, et parfois la mort, particulièrement chez les personnes vulnérables telles que les aînés, les enfants, les femmes enceintes et les gens qui ont des troubles médicaux chroniques.

Haemophilus influenzae de type b (Hib) – Type de bactérie qui peut provoquer des infections des voies respiratoires menant à une pneumonie, une bronchite, une infection aux oreilles, aux yeux ou aux sinus ou à d'autres problèmes plus graves comme la méningite et les infections osseuses. Les effets à long terme de la méningite peuvent inclure une perte auditive permanente, la paralysie, des crises épileptiques, des lésions cérébrales et la mort.

hépatite B – Maladie qui peut causer des symptômes tels que des douleurs abdominales, des nausées, des vomissements et la jaunisse pendant des semaines ou des mois. Un petit nombre de personnes qui contractent l'hépatite B sont infectées pour la vie. Le taux de mortalité est d'environ 1 %.

infection à pneumocoques – Maladie bactérienne qui peut causer quatre infections graves : la méningite (infection cérébrale), la bactérémie (infection sanguine), la pneumonie (infection pulmonaire) et l'otite moyenne (infection de l'oreille moyenne). Les complications des infections à pneumocoques peuvent avoir des conséquences très graves pour les enfants et les personnes âgées, y compris des lésions cérébrales et la mort.

médecin hygiéniste – Personne responsable du programme de lutte contre les maladies évitables par vaccination d'un bureau de santé publique et d'autres programmes de santé publique. Dans la plupart des cas, le personnel du bureau de santé publique relève du médecin hygiéniste, qui relève à son tour d'un conseil de santé.

médecin hygiéniste en chef – Responsable de la gestion des risques pour la santé publique en Ontario. Le médecin hygiéniste en chef rend compte au ministre de la Santé et des Soins de longue durée de questions telles que les vaccins qui devraient être financés par le gouvernement de l'Ontario et les préoccupations concernant le taux de couverture vaccinale dans toute la province.

méningite à méningocoques – Maladie invasive qui entraîne souvent une méningite et/ou une septicémie (infection sanguine potentiellement mortelle). Les symptômes comprennent la fièvre, la somnolence, l'irritabilité, des maux de tête intenses, des vomissements, des raideurs de nuque et des éruptions cutanées. Les cas graves peuvent causer le délire et le coma et, s'ils ne sont pas traités, un choc toxique et la mort.

niveau d'immunité collective – Pourcentage d'une population qui doit être vacciné pour réduire ou stopper la transmission d'une maladie infectieuse dans cette population.

oreillons – Maladie qui cause une inflammation des glandes salivaires chez 40 % des personnes qui la contractent. Les oreillons peuvent causer une méningite virale et sont associés aux pertes auditives et à l'inflammation du pancréas.

Panorama – Nouveau système de santé publique en voie de mise en oeuvre par le Ministère qui englobe un nouveau registre de vaccination et un système de suivi des stocks de vaccins et qui devrait être pleinement opérationnel dans tous les bureaux de santé publique de l'Ontario avant mars 2016. Il est prévu d'élargir le système et d'y intégrer des capacités de gestion des épidémies et d'investigation des maladies. Panorama est aussi en voie de mise en oeuvre dans d'autres provinces canadiennes.

papillomavirus – Maladie infectieuse qui peut provoquer des cancers liés au col de l'utérus, au vagin et à la vulve, à l'anus, à la cavité buccale (certaines parties de la bouche) ou à l'oropharynx (fond de la gorge) chez les femmes et au pénis, à l'anus, à la cavité buccale ou à l'oropharynx chez les hommes.

poliomyélite (polio) – Maladie qui envahit le système nerveux et peut causer la paralysie ou la mort si les muscles respiratoires sont affectés. Il n'y a aucun remède contre la polio. Grâce au vaccin contre la polio, cette maladie est considérée comme éradiquée dans de nombreuses parties du monde, dont le Canada.

registre de vaccination – Base de données où tous les vaccins administrés sont enregistrés et suivis. Le registre peut servir à identifier les personnes qui devraient recevoir un vaccin et, en cas d'épidémie, celles qui n'ont pas été vaccinées.

rotavirus – Cause la plus courante des cas graves de gastroentérite. Les symptômes comprennent la diarrhée, les nausées et les vomissements. Le rotavirus tue plus de 500 000 bébés et jeunes enfants dans le monde entier chaque année.

rougeole – Maladie qui se caractérise par des plaques rouges qui apparaissent d'abord sur le visage. Les complications comprennent la diarrhée, la pneumonie et les infections cérébrales. Dans les pays développés, 2 ou 3 cas sur 1 000 sont mortels.

rubéole – Maladie qui cause une éruption cutanée, des douleurs aux articulations, des ganglions lymphatiques anormaux et une légère fièvre. Les complications graves sont rares. Une infection rubéolique durant la grossesse pose un risque de déficience congénitale grave pour le bébé.

rupture de la chaîne du froid – Laps de temps durant lequel un vaccin n'est pas conservé dans la plage de températures requise pour en préserver la puissance.

Santé publique Ontario (ancienne Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé) – Organisme gouvernemental provincial chargé, entre autres choses, de surveiller les taux de couverture vaccinale et les effets secondaires suivant l'immunisation.

Système d'archivage des dossiers d'immunisation (SADI) – Logiciel d'enregistrement des vaccinations utilisé par les bureaux de santé publique pour suivre les dossiers de vaccination de la plupart des élèves de l'Ontario et de certains enfants inscrits en garderie. Il sera remplacé par un nouveau registre de vaccination (une composante de Panorama) qui devrait être pleinement mis en oeuvre avant mars 2016.

Système intégré d'information sur la santé publique (SIISP) – Système fédéral que les bureaux de santé publique de l'Ontario utilisent pour signaler tous les cas de maladies transmissibles à déclaration obligatoire (y compris la plupart des maladies évitables par vaccination) ainsi que les effets secondaires suivant l'immunisation.

tétanos – Maladie qui peut causer de douloureuses contractions musculaires et/ou des raideurs à la mâchoire, au cou, aux bras, aux jambes et à l'estomac. Les spasmes musculaires peuvent être si intenses que la personne atteinte peut se casser des os. Les complications comprennent les problèmes respiratoires, les infections pulmonaires, le coma et la mort. Les taux de décès sont plus élevés chez les bébés et les personnes âgées.

varicelle – Maladie qui provoque habituellement des symptômes semblables à ceux de la grippe, de la fièvre et une éruption cutanée où les cloques durent une semaine avant la formation d'une gale. La varicelle peut être grave, particulièrement chez les bébés, les adultes susceptibles (p. ex. ceux qui n'ont jamais contracté la maladie) et les personnes au système immunitaire affaibli. Les complications comprennent les infections cutanées bactériennes et/ou une fasciite nécrosante (« maladie dévoreuse de chair ») et les pneumonies. Après la maladie initiale, le virus peut réapparaître sous forme de zona plus tard dans la vie.

zona – Aussi appelé herpès zoster. Infection qui survient lorsque le virus varicelle-zona est réactivé. Le zona cause souvent des douleurs et des démangeaisons d'un côté du visage ou du corps, qui sont suivies par une éruption cutanée douloureuse. Il peut affecter les yeux et même causer une perte de vision. Les autres symptômes peuvent inclure de la fièvre, des maux de tête, des frissons et des maux d'estomac.

Infrastructure Ontario — Diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Contexte

Diversification des modes de financement et d'approvisionnement

La diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) est l'appellation du type de partenariat entre les secteurs public et privé (P3) auquel l'Ontario a souvent recours. Les ententes contractuelles conclues entre le gouvernement et le secteur privé définissent les ententes de DMFA. En vertu de ces ententes, des entreprises du secteur privé réalisent de grands projets d'infrastructure et fournissent d'autres services, et les différents partenaires partagent les responsabilités et les risques commerciaux.

Les P3 sont apparus dans le paysage provincial en 2001 quand le ministre des Finances de l'époque a annoncé qu'il fallait envisager sérieusement de recourir à des partenariats entre les secteurs public et privé avant que le gouvernement de l'Ontario engage des fonds pour la construction de nouveaux hôpitaux dont la province avait besoin à ce moment. En novembre 2001, le gouvernement a approuvé la construction de deux nouveaux hôpitaux (à Brampton et Ottawa) selon l'approche P3.

Selon le modèle de DMFA, les promoteurs de projet du secteur public (les ministères et organismes provinciaux ou des entités du secteur parapublic telles que les hôpitaux et les collèges) définissent la portée et le but du projet tandis que le secteur privé assure le financement et la construction du projet. Dans la plupart des cas, le paiement est effectué seulement quand le projet est terminé pour l'essentiel. Dans certains cas, le secteur privé est également responsable de l'entretien ou de l'exploitation du projet ou de ces deux aspects pendant les 30 années suivant son achèvement.

Infrastructure Ontario

Le plan d'investissement dans l'infrastructure lancé par le gouvernement en 2005 et intitulé *ReNouveau Ontario 2005-2010* soulignait que les antécédents de l'Ontario en matière de gestion et de financement de projets d'infrastructure de grande envergure devaient être améliorés. On y faisait remarquer que les dépassements de coûts considérables et la livraison tardive de certains projets dans le passé n'avaient pas donné aux contribuables le meilleur rapport qualité-prix. Dans le plan de 2005,

le modèle de DMFA était considéré comme une approche permettant de tirer parti des capitaux, du savoir-faire et de l'efficacité du secteur privé pour réaliser les projets dans le respect des délais et du budget.

La Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier – communément appelée Infrastructure Ontario – a été constituée en 2005 en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*, initialement pour assurer la réalisation des projets d'infrastructure complexes de grande envergure à l'aide du modèle de DMFA. Toutefois, à la suite de fusions avec d'autres organismes gouvernementaux en 2006 et 2011, Infrastructure Ontario compte maintenant trois autres secteurs d'activité principaux en plus de la livraison des projets DMFA, à savoir la gestion des biens immobiliers et des biens-fonds, les prêts et les projets commerciaux.

Infrastructure Ontario est régi par un conseil d'administration. En mars 2014, sur les 493 employés à temps plein que comptait l'organisme, environ 160 étaient affectés au soutien de la réalisation des projets DMFA. L'organisme finance ses activités de DMFA en facturant aux promoteurs des frais pour les services qu'il leur fournit dans le cadre de la réalisation des projets selon le modèle de DMFA. Depuis 2005, Infrastructure Ontario a ainsi perçu des frais qui s'élevaient à près de 450 millions de dollars au 31 mars 2014. Un peu plus de la moitié de ces frais ont également été appliqués au paiement des frais de transaction des projets tels que les honoraires au titre des conseils externes, de la gestion de projet et des services juridiques.

On trouvera à l'**annexe 1** la liste des différents modèles de DMFA qu'Infrastructure Ontario utilise normalement pour assurer la réalisation des projets.

De manière générale, les ministères provinciaux évaluent et classent par ordre de priorité leurs besoins en matière d'infrastructure en se fondant sur des facteurs tels que l'état de leurs infrastructures, la demande prévue de leurs services et l'évolution de la politique gouvernementale, puis soumettent un plan d'infrastructure décennal dans le cadre du processus de planification et de budgétisation annuel de la province. Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (le Ministère) examine et analyse les demandes de financement pour chaque projet soumis par les ministères dans leurs plans et recommande au Conseil du Trésor et Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil du Trésor) les projets à approuver, en indiquant si le projet devrait être réalisé avec le modèle de DMFA. Le Conseil des ministres ratifie ensuite la décision du Conseil du Trésor d'approuver le projet et de le réaliser avec ce modèle. La **figure 1** présente une vue d'ensemble du processus d'approbation.

Après que la réalisation d'un projet avec le modèle de DMFA est approuvée, le Ministère confie le projet à Infrastructure Ontario au moyen d'une lettre d'instructions indiquant le budget approuvé pour le projet et l'année d'achèvement prévue. Sur réception de la lettre, Infrastructure Ontario et le promoteur élaborent un protocole d'entente, la charte du projet et le plan de mise en oeuvre. Comme on peut le voir dans la **figure 2**, les responsabilités d'Infrastructure Ontario en lien avec la réalisation d'un projet DMFA comprennent ce qui suit :

- examiner et mettre au point la portée, le budget et l'échéancier du projet élaborés initialement par le promoteur;
- effectuer les évaluations de l'optimisation des ressources à l'appui de la décision d'utiliser le modèle de DMFA pour réaliser le projet;
- mener un processus concurrentiel pour choisir l'entrepreneur qui construira le projet DMFA et, dans certains cas, en assurera l'entretien ou l'exploitation ou les deux;
- surveiller si l'entrepreneur s'acquitte de ses obligations en vertu du contrat de DMFA et en faire rapport.

En juin 2011, le gouvernement a présenté, par l'entremise du Ministère, un cadre stratégique décennal intitulé *Construire ensemble : emplois et prospérité pour les Ontariennes et les Ontariens* pour

Figure 1 : Processus général de sélection et d'approbation de projets de la province

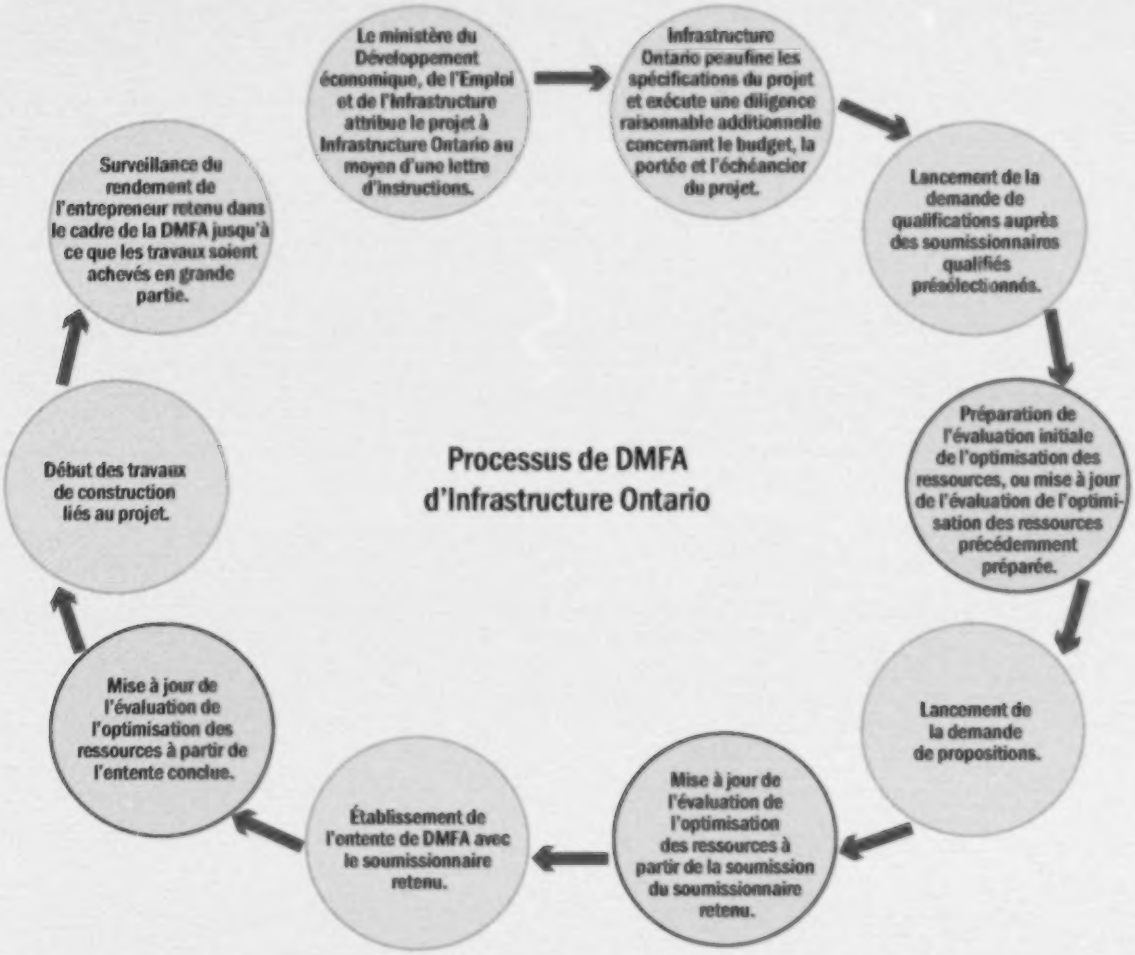
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

guider les investissements dans l'infrastructure dans la province. Entre autres, le cadre proposait de faire davantage appel à Infrastructure Ontario pour acquérir l'infrastructure de la province :

- Dans le cadre du processus de planification et de budgétisation de la province, le Ministère ferait des recommandations au gouvernement à propos de la méthode d'approvisionnement et de la livraison de tous les projets d'infrastructure ou groupes de projets d'infrastructure d'une valeur supérieure à 50 millions de dollars. Les critères d'évaluation des projets incluraient la portée, la complexité et les résultats des évaluations de l'optimisation des ressources. Le Ministère solliciterait par ailleurs les commentaires des autres ministères provinciaux et d'Infrastructure Ontario.
- Infrastructure Ontario jouerait un rôle accru dans le cadre de l'acquisition de l'infrastructure, notamment en ayant recours aux modes d'approvisionnement traditionnels (réalisation des projets par le secteur public) ainsi qu'au modèle de DMFA, le cas échéant.
- Les petits projets de même nature seraient de plus en plus regroupés afin d'être réalisés par Infrastructure Ontario au moyen des modes

Figure 2 : Processus de DMFA d'Infrastructure Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



d'approvisionnement traditionnels ou du modèle de DMFA.

- Les bénéficiaires de subventions provinciales de plus de 100 millions de dollars destinées aux projets d'infrastructure consulteraient Infrastructure Ontario afin de déterminer de quelle façon, le cas échéant, cet organisme pourrait les aider dans le cadre du processus d'approvisionnement de leurs projets.
- Infrastructure Ontario jouerait un plus grand rôle dans le cadre du processus d'approvisionnement des projets de technologie de l'information et appuierait la mise en oeuvre du Plan de croissance du Nord de l'Ontario (il s'agit d'un cadre stratégique qui a été lancé par le gouvernement en 2011 pour guider la prise des décisions et la planification des investissements dans le Nord de l'Ontario au cours des 25 prochaines années).

Comme l'indiquent les **figures 3** et **4**, en mai 2014, Infrastructure Ontario avait pris part à la réalisation de 75 projets d'infrastructure selon le modèle de DMFA, allant de la construction d'hôpitaux et de palais de justice à celle de routes et d'infrastructures pour le transport en commun. Parmi ces 75 projets, 34 comportent un volet d'entretien et/ou d'exploitation.

Figure 3 : Projets d'infrastructure par secteur et modèle de DMFA, en mai 2014

Source des données : Infrastructure Ontario

Secteur	CCFE	CF	CCF	CFE	CCFEF	Total
Soins de santé	13	27	4	3	–	**47**
Justice	9	1	–	–	–	**10**
Transport en commun*	3	–	2	–	1	**6**
Transports*	4	–	–	–	–	**4**
Jeux panaméricains	–	1	3	–	–	**4**
Éducation	–	–	3	–	–	**3**
Technologie de l'information	1	–	–	–	–	**1**
Total	**30**	**29**	**12**	**3**	**1**	75

* Pour deux projets de transport en commun (systèmes légers sur rail d'Ottawa et de Waterloo), Infrastructure Ontario agit uniquement à titre de conseiller auprès des municipalités.

Figure 4 : État des projets DMFA, en mai 2014

Source des données : Infrastructure Ontario

Secteur	Construction achevée en grande partie	Construction en cours	Sélection d'un entrepreneur DMFA en cours	Total
Soins de santé	27	8	12	**47**
Justice	10	–	–	**10**
Transport en commun*	–	2	4	**6**
Transports	–	3	1	**4**
Jeux panaméricains	–	4	–	**4**
Éducation	–	1	2	**3**
Technologie de l'information	1	–	–	**1**
Total	**38**	**18**	**19**	75

* Pour deux projets de transport en commun (systèmes légers sur rail d'Ottawa et de Waterloo), Infrastructure Ontario agit uniquement à titre de conseiller auprès des municipalités.

Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si Infrastructure Ontario a mis en place des systèmes et processus efficaces pour garantir que :

- la décision d'utiliser le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement est étayée par une analyse objective des différentes options;
- tous les risques et enjeux importants sont dûment pris en compte dans l'entente finale;
- les dépenses publiques sont engagées dans le respect des principes d'économie.

La haute direction d'Infrastructure Ontario a examiné et accepté l'objectif de notre audit et les critères connexes.

Notre travail d'audit s'est effectué principalement entre novembre 2013 et mai 2014 dans les bureaux d'Infrastructure Ontario; nous y avons interviewé des employés clés de l'organisme et examiné les documents pertinents. De plus, pour un échantillon de projets, nous avons examiné leurs budgets, la documentation relative à l'acquisition des services des entrepreneurs et des conseillers pour la réalisation des projets DMFA, les ententes contractuelles des projets et la surveillance, par Infrastructure Ontario, des entrepreneurs qui réalisent des projets DMFA.

Nous avons rencontré des représentants de ministères promoteurs de projets DMFA ainsi que des représentants d'un échantillon de projets DMFA dont le promoteur était une entité du secteur parapublic telle qu'un hôpital ou un collège.

Nous avons également rencontré des conseillers externes dont les services ont été retenus par Infrastructure Ontario pour attribuer et évaluer les risques dans les évaluations de l'optimisation des ressources, des fonctionnaires du ministère des Finances pour nous aider à mieux comprendre le passif futur associé aux projets DMFA, ainsi que des bailleurs de fonds de projets DMFA pour nous familiariser avec leurs moyens de surveillance de ces projets. Nous avons également fait enquête auprès d'autres administrations canadiennes pour connaître leurs processus de livraison des projets P3.

Par ailleurs, nous avons examiné les rapports d'audit pertinents produits par la Division de la vérification interne de la province afin de déterminer la portée et l'étendue de notre audit.

Résumé

Lorsque la province construit des établissements publics tels que des hôpitaux, des palais de justice et des écoles, elle peut soit assurer elle-même la gestion et le financement de la construction soit confier le financement et la réalisation des installations au secteur privé. Pour 74 projets d'infrastructure (terminés ou en cours) pour lesquels Infrastructure Ontario avait conclu qu'il serait plus rentable d'en confier la réalisation au secteur privé (selon le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement [DMFA]), nous avons remarqué que les coûts tangibles estimatifs (tels que les coûts reliés à la construction, au financement, aux services juridiques, aux services d'ingénierie et aux services de gestion de projet) étaient supérieurs de près de 8 milliards de dollars à ce qu'il en coûterait si le secteur public sous-traitait et gérait les projets.

Toutefois, cet écart de 8 milliards de dollars était plus que compensé par l'estimation faite par Infrastructure Ontario du coût des risques associés à la sous-traitance et à la gestion directe de la construction et, dans certains cas, de l'entretien de ces 74 installations par le secteur public. Essentiellement, Infrastructure Ontario a estimé que le risque que les projets ne soient pas réalisés dans le respect des délais et du budget était environ cinq fois plus grand si le secteur public assurait directement la gestion des projets au lieu de la confier au secteur privé. Selon son évaluation, le coût estimatif des risques associés à la réalisation des projets par le secteur public s'élevait à 18,6 milliards de dollars par rapport à 4,0 milliards de dollars pour la réalisation selon le modèle de DMFA.

Si les projets gérés par le secteur privé ont été réalisés pour la plupart dans les délais prévus et que leur coût était à peu près identique à celui précisé dans leur contrat, les coûts tangibles, selon les estimations d'Infrastructure Ontario, sont tout de même supérieurs de près de 8 milliards de dollars à ce qu'il en aurait coûté si le secteur public avait pu sous-traiter les projets au secteur privé et veiller à l'efficacité de leur réalisation, c'est-à-dire s'assurer que le projet est réalisé dans le respect des délais et du budget et que l'infrastructure est entretenue comme il se doit pendant sa durée de vie utile.

Infrastructure Ontario est d'avis que le financement par le secteur privé contribue à l'efficacité de la réalisation des projets complexes exécutés selon le modèle de DMFA, mais il ne faudrait utiliser ce financement que dans la mesure requise pour transférer les risques.

Le secteur privé finance initialement la construction des projets DMFA, mais à l'instar des projets réalisés par le secteur public, c'est la province, au bout du compte, qui paie pour la réalisation de ces projets selon les modalités des contrats connexes dont certains ont une durée de 30 ans. Les Comptes publics pour l'exercice clos le 31 mars 2014 faisaient état d'un passif et d'engagements de près de 23,5 milliards de dollars en lien avec les projets DMFA que les gouvernements actuels et futurs et,

au bout du compte, les contribuables devront assumer. Toutefois, l'impact financier des projets DMFA est plus élevé, car la province a également contracté des emprunts pour payer les entrepreneurs quand les différents projets ont été terminés pour l'essentiel. Les montants empruntés, qui représentent selon nos estimations un montant supplémentaire de 5 milliards de dollars, font partie de la dette publique totale comptabilisée dans les Comptes publics pour l'exercice clos le 31 mars 2014.

Voici d'autres problèmes connexes :

- **L'établissement du coût des risques fait pencher l'évaluation de l'optimisation des ressources en faveur du modèle de DMFA par rapport à la réalisation des projets par le secteur public :** Pour comparer la réalisation de projets d'infrastructure selon le modèle de DMFA à leur réalisation par le secteur public, Infrastructure Ontario s'en remet à l'« évaluation de l'optimisation des ressources ». Cette évaluation prend en compte les coûts tangibles estimatifs (notamment les coûts liés à la construction, au financement, aux services juridiques, aux services d'ingénierie et aux services de gestion de projet) ainsi que les coûts estimatifs des risques connexes (par exemple, les retards causés par les modifications tardives de la conception d'un projet ou par les changements de priorités du gouvernement). Infrastructure Ontario attribue des coûts à ces risques et évalue dans quelle mesure les coûts assumés par la province seraient réduits si certains risques étaient transférés au secteur privé dans le cadre du modèle de DMFA. Pour les projets que nous avons examinés, l'établissement du coût des risques par Infrastructure Ontario et l'impact du transfert de certains risques au secteur privé dans le cadre du modèle de DMFA étaient les seuls facteurs qui faisaient pencher la balance en faveur de la réalisation des projets selon le modèle de DMFA plutôt que par le secteur public. Comme nous l'avons indiqué, les évaluations de l'optimisation des ressources effectuées par Infrastructure Ontario indiquent que les risques courus par la province sont environ cinq fois plus élevés quand le secteur public réalise les projets au lieu d'utiliser le modèle de DMFA. Nos préoccupations à l'égard des coûts relatifs aux risques comprenaient ce qui suit :
  - Nous convenons qu'il y a des exemples de projets réalisés récemment par le secteur public qui ont connu des dépassements de coûts, mais il n'y a aucune donnée empirique à l'appui des principales hypothèses utilisées par Infrastructure Ontario pour attribuer des coûts à des risques précis. L'organisme s'en remet plutôt au jugement professionnel et à l'expérience de conseillers externes pour attribuer ces coûts et il était donc difficile de les vérifier. À cet égard, nous avons remarqué que la réalisation de projets par le secteur public était souvent peinte de façon négative, et il s'ensuivait des différences importantes dans les hypothèses utilisées pour évaluer les risques entre la réalisation des projets par le secteur public et leur réalisation au moyen du modèle de DMFA.
  - Dans certains cas, le coût du risque qui serait transféré à l'entrepreneur du secteur privé, d'après l'évaluation de l'optimisation des ressources du projet, ne lui avait pas été transféré, d'après l'entente de projet. Par exemple, l'évaluation de l'optimisation des ressources d'un projet hospitalier supposait que l'entrepreneur assumerait le risque de modification de la conception; toutefois, ce projet a été réalisé selon le modèle construction-financement voulant que l'entrepreneur ne soit pas responsable de la conception du projet, et l'entente de projet précisait que le secteur public assumait le risque de modification de la conception. En fait, l'entrepreneur privé a reçu un montant supplémentaire de 2,3 millions de dollars dans le cadre de deux ordres

de modifications découlant de changements apportés à la conception initiale de l'hôpital.

- Infrastructure Ontario avait inclus dans ses évaluations de l'optimisation des ressources deux risques non pertinents. Le coût total de ces deux risques pour 74 projets DMFA s'élevait à près de 6 milliards de dollars (environ le tiers du coût total des risques associés à la réalisation des projets par le secteur public). Or, si ces deux risques n'avaient pas été inclus dans les évaluations de l'optimisation des ressources, le coût évalué pour la réalisation de 18 des 74 projets par le secteur public aurait été inférieur de 350 millions de dollars à leur réalisation selon le modèle de DMFA (en tenant compte des coûts tangibles estimatifs et du coût estimatif des risques restants).
- D'après notre audit et notre examen du modèle de DMFA, il serait possible d'optimiser les ressources dans le cadre de la réalisation de projets par le secteur public si les contrats rédigés pour ces projets contenaient des dispositions rigoureuses pour gérer les risques et fournissaient des incitatifs aux entrepreneurs pour exécuter les projets dans le respect des délais et du budget et si le secteur public a la volonté et la capacité de gérer la relation avec l'entrepreneur et d'appliquer les dispositions du contrat si besoin est. Le coût total de ces projets pourrait être moindre que celui des projets réalisés selon le modèle de DMFA et il ne serait pas nécessaire de payer une prime de risque. Cette approche a été suivie initialement pour réaliser un projet de collège en Ontario. La première phase du projet, soit un bâtiment comportant des salles de classe et une superficie de vente au détail, a été confiée au secteur public et a été réalisée dans le respect des délais et du budget. Le collège a reçu l'instruction de réaliser la deuxième phase, soit la construction d'un bâtiment similaire, selon le modèle de DMFA. Après la prise en compte de l'inflation et de quelques différences entre les deux bâtiments, le coût au pied carré du second était censé être supérieur d'environ 10 % à celui du premier bâtiment. Le coût supplémentaire découlait principalement des frais de financement plus élevés et des frais accessoires également plus élevés (tels que les frais pour les services juridiques, les services d'ingénierie et la gestion de projet). Le collège a essayé en vain d'être libéré de l'obligation d'utiliser le modèle de DMFA pour réaliser la deuxième phase.
- **Les coûts estimatifs calculés par Infrastructure Ontario pour les projets étaient très différents des coûts prévus aux contrats :** Les coûts estimatifs calculés par Infrastructure Ontario pour les projets qui étaient soit terminés pour l'essentiel soit en cours de construction au moment de notre audit – comme en témoignent les budgets que l'organisme a soumis à l'approbation du Conseil du Trésor – étaient supérieurs d'environ 12 milliards de dollars (ou 27 %) aux coûts prévus aux contrats. La différence découlait principalement de l'estimation élevée faite par Infrastructure Ontario des coûts à long terme (frais de financement, d'entretien et du cycle de vie à long terme) des projets réalisés selon le mode conception-construction-financement-entretien. L'établissement de budgets plus réalistes permettrait à Infrastructure Ontario de mieux évaluer le caractère raisonnable des soumissions durant le processus d'appel d'offres. Par ailleurs, des budgets plus exacts permettraient au Conseil du Trésor de mieux évaluer la capacité du gouvernement à financer ces projets ainsi que leur impact sur les autres priorités du gouvernement.

Infrastructure Ontario affiche d'excellents résultats en matière de réalisation de projets tels que des hôpitaux, des palais de justice et des centres de

détention dans le respect des délais et du budget. Il est peut-être maintenant en mesure de mettre son expertise à profit pour gérer directement la construction de certaines infrastructures de grande envergure et réduire ainsi le coût assumé par les contribuables au titre du financement provenant du secteur privé. Tant le secteur privé que le secteur public ont un rôle à jouer dans la réalisation des projets. Grâce à l'expérience acquise avec les projets DMFA, le temps est peut-être venu d'évaluer quelle pourrait être la combinaison des rôles et des modes de financement à l'avenir.

RÉPONSE GLOBALE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario remercie le Bureau de la vérificatrice générale de son travail acharné et de ses réflexions en lien avec l'examen du programme de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) d'Infrastructure Ontario. Nous apprécions le fait que le Bureau de la vérificatrice générale reconnaît nos excellents résultats en matière de réalisation de projets tels que des hôpitaux, des palais de justice et des centres de détention dans le respect des délais et du budget. Nous sommes convaincus que ce rapport enrichira la réflexion sur la gestion de projets publics en Ontario et dans les nombreuses autres administrations qui entreprennent enfin de remédier à leurs déficits d'infrastructure.

Nous sommes entièrement d'accord avec l'observation de la vérificatrice générale voulant que le choix d'un modèle de réalisation approprié des projets, notamment le modèle de DMFA, soit fondé sur :

- les meilleures données probantes sur les risques de la réalisation des projets selon le modèle traditionnel et selon le modèle de DMFA;
- la reconnaissance que le financement privé doit être utilisé de façon judicieuse de sorte que les coûts initiaux et additionnels connus soient clairement inférieurs aux risques que le modèle de DMFA est censé atténuer et transférer.

Nous croyons que les projets DMFA structurés de façon efficiente représentent la méthode de réalisation optimale pour les grands projets complexes. Nous sommes entièrement d'accord avec la recommandation du rapport concernant la nécessité de prendre soigneusement en compte le seuil qui définit un grand projet complexe. Cela concorde tout à fait avec l'engagement pris par Infrastructure Ontario de chercher constamment le moyen le plus rentable de réaliser un projet.

Nous publions un compte rendu annuel de nos résultats en matière de réalisation de projets DMFA; le plus récent confirme nos résultats reconnus au niveau international : sur 37 projets, 36 ont été réalisés en respectant le budget établi au moment de l'attribution du contrat. Bien que des rapports soient parfois publiés par d'autres sur des projets individuels réalisés selon le modèle traditionnel en Ontario et par des sociétés d'experts-conseils en estimation de coûts qui peuvent mettre à profit leur expertise sectorielle, il n'existe pas de base de données exhaustive sur les résultats des projets réalisés selon le modèle traditionnel. Nous convenons qu'une telle base de données serait une ressource très utile pour guider l'analyse du choix du modèle de réalisation qui devrait être effectuée pour tous les projets et nous nous ferions un plaisir de collaborer avec le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et avec d'autres ministères responsables pour recueillir ces données.

Nous souscrivons également à la conclusion de la vérificatrice générale selon laquelle il pourrait être avantageux pour la province qu'Infrastructure Ontario assure la réalisation des projets confiés au secteur public pour le compte des ministères, des organismes et des partenaires du secteur parapublic. Infrastructure Ontario a acquis une expérience considérable en gestion

de projet au cours des neuf dernières années qu'il pourrait mettre à profit de façon plus générale. Infrastructure Ontario se ferait un plaisir de réaliser ces projets à la demande du ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure.

Nous souscrivons également à la conclusion globale de la vérificatrice générale voulant qu'il soit possible d'améliorer la méthodologie de l'optimisation des ressources. Au cours de la dernière décennie, nous avons retenu les services de cabinets comptables et de sociétés d'experts-conseils en estimation de coûts dans le cadre de l'élaboration et du perfectionnement de la méthodologie. Par ailleurs, nous suivons l'évolution des projets P3 dans le monde de façon à pouvoir nous inspirer de l'expérience des autres. Nous aurons encore l'occasion d'améliorer la méthodologie à mesure que nous accumulons de l'expérience en réalisation de projets, que nous recueillons d'autres données sur les résultats des projets réalisés selon le modèle traditionnel et selon le modèle de DMFA et que nous prenons en compte les observations d'organismes comme le Bureau de la vérificatrice générale.

Infrastructure Ontario mettra en œuvre les recommandations formulées par la vérificatrice générale pour continuer d'améliorer le programme de DMFA. Nous prendrons des mesures à l'égard de chacune des recommandations dans le cadre de notre engagement d'améliorer constamment les services que nous fournissons à la province.

Constatations détaillées de l'audit

Évaluation de l'optimisation des ressources

Un grand principe dont s'inspire Infrastructure Ontario pour la réalisation des projets selon le modèle de DMFA est que l'optimisation des ressources doit être évidente. Le financement approuvé par le Conseil du Trésor pour les projets DMFA est subordonné à la « démonstration continue de l'optimisation positive des ressources ». Au moment de notre audit, les évaluations de l'optimisation des ressources effectuées par Infrastructure Ontario pour les 74 projets qu'il avait gérés ou qu'il gérait indiquaient que les coûts tangibles totaux, tels que les coûts de construction de base, les frais de financement et les frais accessoires, étaient supérieurs d'environ 8 milliards de dollars dans le cas de la réalisation des projets selon le modèle de DMFA par rapport à leur réalisation par le secteur public. Seule la valeur estimative des risques associés à la réalisation des projets par le secteur public a permis aux projets DMFA d'obtenir une évaluation de l'optimisation des ressources positive.

L'analyse de l'optimisation des ressources compare les coûts estimatifs de la réalisation d'un projet par le secteur public (ce qu'on appelle le comparateur du secteur public) avec ceux de la réalisation du même projet selon des spécifications identiques au moyen du modèle de DMFA. Si le coût de réalisation du projet selon le modèle de DMFA est moindre que celui de sa réalisation par le secteur public, on obtient alors une optimisation des ressources positive en optant pour le modèle de DMFA. Infrastructure Ontario fait appel à des conseillers externes pour préparer les évaluations de l'optimisation des ressources et, de manière générale, elles sont préparées à quatre étapes différentes : avant l'approbation du Conseil du Trésor quand le Ministère en fait la demande; juste avant la publication de la demande de propositions dans le cadre du processus d'acquisition des services de l'entrepreneur qui réalisera le projet DMFA; après la sélection du soumissionnaire privilégié; enfin, après la mise au point de l'entente de projet. Les éléments suivants composent le coût total du projet pour les deux modes de réalisation (c'est-à-dire le comparateur du secteur public et la DMFA) :

- **Coûts de base :** Les frais engagés pour construire le projet (notamment la

main-d'oeuvre, les matériaux, le matériel de construction, la préparation du site, la gestion de la construction et les imprévus); les coûts du cycle de vie (les frais associés au remplacement ou à la remise en état prévus des systèmes, de l'équipement et des agencements du bâtiment qui atteignent la fin de leur durée de vie utile pendant la durée du contrat); enfin, les frais de gestion des installations (ces coûts comprennent les frais associés aux services de gestion, d'entretien et de réparation du bâtiment et de ses composantes pour faire en sorte que l'installation puisse servir aux fins prévues pendant toute la durée de l'entente de projet; ils peuvent aussi comprendre les services généraux tels que l'entretien des terrains, le stationnement, la sécurité et les services de détail comme une aire de restauration ou une cafétéria). Dans les évaluations de l'optimisation des ressources, Infrastructure Ontario suppose des coûts de base identiques pour le comparateur du secteur public et pour la DMFA.

- **Prime :** Pour la DMFA, Infrastructure Ontario suppose une prime que le secteur privé demandera en contrepartie des risques qui lui sont transférés dans le cadre du modèle de DMFA.
- **Neutralité sur le plan de la concurrence :** D'après Infrastructure Ontario, les coûts de base pour le modèle de DMFA comprennent les taxes et les frais d'assurance engagés par le secteur privé. Comme le gouvernement ne paie pas de taxes et qu'il est « auto-assuré » normalement, cet état de choses est perçu comme un avantage sur le plan des coûts dans les évaluations de l'optimisation des ressources. Infrastructure Ontario effectue donc un rajustement appelé « rajustement au titre de la neutralité sur le plan de la concurrence » en ajoutant ces coûts au comparateur du secteur public.
- **Frais de financement :** Quand le secteur public réalise un projet, le financement de la construction provient principalement de la province. Même si celle-ci n'emprunte pas nécessairement les fonds directement, l'hypothèse veut que la province engage un coût relié au fait de devoir payer les entrepreneurs plus tôt qu'elle ne le ferait dans le cadre de la DMFA et qu'elle aurait pu appliquer ces fonds à la réduction de la dette publique et éviter ainsi les frais d'intérêt sur la dette remboursée. Dans le cadre d'une DMFA, le paiement de la construction est reporté jusqu'à l'achèvement substantiel du projet ou plus tard; entre-temps, l'entrepreneur doit donc emprunter des fonds et engager des frais de financement. Il faut gérer les avantages du financement par le secteur privé en le limitant au niveau requis par le transfert de risques. Infrastructure Ontario étudie présentement le niveau de financement par le secteur privé qui serait approprié pour optimiser le transfert de risques tout en minimisant les frais de financement.
- **Frais accessoires :** Il s'agit normalement des frais de gestion de projet, des frais associés aux services d'avocats, d'architectes, d'ingénieurs et de conseillers, des frais de transaction et d'autres honoraires professionnels. Ces frais sont habituellement plus élevés dans le cadre du modèle de DMFA.
- **Risques retenus :** Il s'agit de coûts supplémentaires pouvant découler de certains événements ou risques, tels que ceux énumérés à l'annexe 2, qui pourraient survenir pendant la durée du projet.

Depuis 2006, Infrastructure Ontario a effectué plus de 200 évaluations de l'optimisation des ressources pour 74 des 75 projets d'infrastructure notés dans la **figure 3** dont la réalisation se prêtait au modèle de DMFA d'après une évaluation initiale faite par l'organisme. Aucune des évaluations de l'optimisation des ressources ne donnait une analyse négative de l'utilisation du modèle de DMFA. Autrement dit, toutes les évaluations de l'optimisation des ressources indiquaient qu'il en coûterait

moins cher de réaliser les projets avec le modèle de DMFA que d'en confier la réalisation au secteur public. Les évaluations étaient accompagnées d'une lettre d'un cabinet comptable qui reconnaissait que l'évaluation avait été préparée en conformité avec la méthodologie d'Infrastructure Ontario. Toutefois, le cabinet comptable précisait dans toutes les lettres qu'il n'avait ni vérifié ni tenté de vérifier de manière indépendante l'exactitude et l'intégralité de l'information utilisée dans les calculs de l'évaluation de l'optimisation des ressources.

La **figure 5** présente les résultats combinés des dernières évaluations de l'optimisation des ressources qui ont été effectuées pour les 74 projets DMFA qu'Infrastructure Ontario avait gérés ou qu'il gérait au moment de notre audit. On y constate que le total des composantes tangibles du coût des projets (notamment les coûts de base, les frais de financement et les frais accessoires) est supérieur de 8 milliards de dollars pour le modèle de DMFA par rapport au comparateur du secteur public. Toutefois, la valeur estimative des risques assumés par le secteur public quand ce dernier réalise un projet compense les coûts plus élevés de la réalisation selon le modèle de DMFA. Ce résultat repose sur une hypothèse déterminante selon laquelle les risques sont environ cinq fois plus élevés quand le secteur public réalise lui-même ses projets plutôt que de recourir au modèle de DMFA. C'est grâce à cette hypothèse que les projets DMFA obtiennent globalement une évaluation de l'optimisation des ressources positive.

Aucune évaluation formelle de l'optimisation des ressources n'avait été effectuée pour les aires de service situées le long des autoroutes 400 et 401 qui avaient été réaménagées récemment au moyen du modèle de DMFA. Le Ministère avait demandé à Infrastructure Ontario de collaborer avec le ministère des Transports au réaménagement des aires de service au moyen du modèle de DMFA. Infrastructure Ontario a déterminé qu'il n'était pas pertinent d'effectuer une évaluation de l'optimisation des ressources étant donné que les aires de service existantes étaient déjà imparties et que la province prévoyait de recouvrer l'intégralité de son investissement dans les nouvelles aires de service au moyen des paiements faits par les titulaires de bail en vertu des modalités du contrat.

D'après la **figure 1**, les projets de plus de 50 millions de dollars sont des projets de grande

Figure 5 : Résultats combinés des plus récentes évaluations de l'optimisation des ressources effectuées par Infrastructure Ontario (en milliards de dollars)

Source des données : Infrastructure Ontario

Élément du coût des projets	Comparateur du secteur public (CSP)	Diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)	Écart[1]
Coûts de base	26,0	26,0	
Primes	–	1,9	
Neutralité en matière de concurrence	0,8	–	
Total partiel	**26,8**	**27,9**	**(1,1)**
Coûts de financement	0,5	7,0	(6,5)[2]
Frais accessoires	0,7	1,1	(0,4)
Total partiel	**28,0**	**36,0**	**(8,0)**
Risques conservés	18,6	4,0	14,6
Total général	46,6	40,0	6,6

1. Les nombres entre parenthèses montrent les éléments pour lesquels le coût du CSP est inférieur au coût de la DMFA.
2. Les coûts de financement dans le cas de la DMFA sont habituellement plus élevés que les coûts de financement du secteur public, en raison principalement du fait que le coût d'emprunt pour la province compris dans les plus récentes évaluations de l'optimisation des ressources est inférieur au coût d'emprunt pour le secteur privé. Cet écart dans les coûts d'emprunt, appliqué à la durée prolongée des conventions d'exécution de projet (dans le cadre desquelles l'entrepreneur retenu aux fins de la DMFA peut être responsable de l'entretien et du fonctionnement de l'installation), se traduit par un élément « coûts de financement » plus élevé de 6,5 milliards de dollars pour la DMFA.

envergure et, par conséquent, des candidats à la réalisation selon le modèle de DMFA. Ce seuil pourrait être revu afin de prendre en compte les compétences et l'expertise nécessaires pour gérer un projet tant pour le modèle de réalisation par le secteur public que pour le modèle de DMFA.

Risques retenus dans le cadre des modèles de réalisation des projets

Les évaluations de l'optimisation des ressources prennent en compte environ 90 risques classés dans les 11 catégories présentées à l'**annexe 2**. Comme l'indique la **figure 5**, les évaluations de l'optimisation des ressources qu'Infrastructure Ontario a effectuées pour 74 projets présumaient que des risques d'une valeur de 14,6 milliards de dollars seraient soit atténués soit transférés au secteur privé en utilisant le modèle de DMFA plutôt que le modèle de réalisation par le secteur public. Voici un aperçu de nos préoccupations à l'égard de cette hypothèse :

Aucune donnée empirique n'étaye l'évaluation du coût des risques

Infrastructure Ontario fait appel aux services de deux entreprises externes pour attribuer et évaluer le coût des risques en comparant la réalisation des projets par le secteur privé (le comparateur du secteur public) avec leur réalisation selon le modèle de DMFA. Le coût prévu de chaque risque est fondé sur la probabilité que le risque se produise multipliée par ses répercussions sur les coûts. Dans nos discussions avec les conseillers externes, ceux-ci ont confirmé que la probabilité et les répercussions sur les coûts ne reposent sur aucune donnée empirique étayant l'évaluation des risques, mais plutôt sur leur jugement professionnel et leur expérience. Ils ont parlé en termes généraux de projets réalisés dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé en Ontario et ailleurs et exécutés dans le respect des délais et du budget comparativement aux résultats médiocres de la province en matière de réalisation de projets d'infrastructure par le secteur public. À cet égard, nous avons remarqué que la réalisation de projets par le secteur public était souvent peinte de façon négative, et il s'ensuivait des différences importantes dans les hypothèses utilisées pour évaluer les risques entre le comparateur du secteur public et le modèle de DMFA. Par exemple, des coûts de près de 1,2 milliard de dollars ont été attribués au comparateur du secteur public pour tenir compte du risque que des renseignements incomplets soient fournis aux soumissionnaires éventuels à l'étape de la demande de propositions et que ces derniers soient ainsi portés à présenter des soumissions plus élevées en guise de protection contre l'incertitude. En revanche, des coûts de seulement 34 millions de dollars environ ont été attribués pour ce risque dans le modèle de DMFA.

Un écart de cette importance entre les deux modes de réalisation n'est peut-être pas justifié. Les documents de la demande de propositions comprennent un élément d'incertitude pour les deux modèles d'approvisionnement et les deux approches offrent aux soumissionnaires éventuels la possibilité de demander des précisions. Pour un aspect, l'incertitude est peut-être plus grande dans le modèle de DMFA. En effet, le modèle de réalisation par le secteur public utilise normalement un « contrat à forfait » selon lequel les soumissionnaires proposent un prix forfaitaire pour la construction du projet d'après un plan de conception final. À l'opposé, le modèle de DMFA est peut-être plus souple, car il n'utilise que des devis descriptifs sujets à discussion et à clarification avec les soumissionnaires éventuels. Par exemple, dans un projet DMFA comportant un volet de conception, seuls la vision, les objectifs et les exigences (c'est-à-dire les « éléments essentiels ») du propriétaire sont communiqués à l'entrepreneur, lequel doit alors élaborer en conséquence un plan de conception détaillé pour le projet.

Des risques censés avoir été transférés au secteur privé ne sont pas étayés par les ententes de projet

Au moment de notre audit, nous avons demandé à Infrastructure Ontario de nous fournir des données pour un échantillon de projets DMFA afin de vérifier si les risques avaient bel et bien été transférés au secteur privé. À notre demande, Infrastructure Ontario a établi des liens dans les évaluations de l'optimisation des ressources entre les risques présumément transférés et les dispositions pertinentes des ententes contractuelles respectives des projets. L'exercice a révélé plusieurs incohérences entre les risques censés avoir été transférés selon les évaluations de l'optimisation des ressources et les ententes de projet respectives. Par exemple :

- Dans les évaluations de l'optimisation des ressources, le coût associé à l'approbation des permis est censé être assumé par l'entrepreneur du projet DMFA. Toutefois, d'après les ententes DMFA, ces coûts sont partagés entre l'entrepreneur et la province.
- Nous avons remarqué que l'évaluation de l'optimisation des ressources pour un hôpital réalisé selon le modèle construction-financement présumait à tort le transfert du risque de la conception (ce qui comprend les coûts supplémentaires découlant de changements imputables à la coordination de la conception, à son intégralité, aux conflits, etc.) au secteur privé alors que l'hôpital assumait ce risque d'après l'entente contractuelle du projet. Le fait que l'hôpital continuait d'assumer ce risque était également manifeste dans le paiement supplémentaire de 2,3 millions de dollars fait à l'entrepreneur du secteur privé dans le cadre de deux ordres de modifications découlant de changements subséquents apportés à la conception initiale de l'hôpital.

Deux risques importants attribués au comparateur du secteur public n'auraient pas dû être inclus

Deux risques précis dont les coûts représentaient environ le tiers de la valeur des risques retenus pour le comparateur du secteur public dans la **figure 5** n'auraient pas dû être inclus. Plus précisément :

- Pour les projets DMFA comportant un volet d'entretien, des coûts de près de 3,0 milliards de dollars associés au risque « résiduel du bien » ont été inclus dans les risques retenus de 18,6 milliards de dollars du comparateur du secteur public dans la **figure 5**; le montant correspondant dans le modèle de DMFA ne représentait que 200 millions de dollars sur le montant de 4 milliards de dollars. Cela suppose que les biens acquis par l'entremise du secteur public ne seront pas aussi bien entretenus que ceux acquis au moyen du modèle de DMFA, lequel prévoit que l'entrepreneur du secteur privé est responsable de l'entretien du bien pendant la période de 30 ans de l'entente de DMFA. Bien que la province soit propriétaire du bien, ces ententes contiennent un calendrier d'entretien prévoyant notamment le remplacement des composantes principales du bien, que l'entrepreneur du secteur privé doit respecter. Habituellement, les ententes contiennent des dispositions quant aux pénalités pouvant être imposées à l'entrepreneur s'il n'exécute pas les travaux d'entretien en conformité avec le calendrier. L'entretien rigoureux des biens est couramment considéré comme l'un des grands avantages des contrats de DMFA comportant un volet d'entretien. Selon l'hypothèse courante, le gouvernement n'affecte pas suffisamment de fonds à l'entretien de l'infrastructure après qu'elle est construite. Par conséquent, les biens acquis avec le modèle de DMFA, à l'échéance des ententes qui prévoient l'entretien du bien, sont considérés en meilleur état que ceux acquis par l'entremise du secteur public. Ce risque existe peut-être bel et bien, mais il a été

compté en double. Plus précisément, dans ses évaluations de l'optimisation des ressources, en plus d'inclure un coût de près de 3,0 milliards de dollars au titre des risques retenus dans le comparateur du secteur public, Infrastructure Ontario a également présumé dans ce comparateur un coût de base pour l'entretien des projets et le remplacement de leurs composantes principales selon un montant et un calendrier identiques à ceux prévus dans le coût de base calculé pour le modèle de DMFA. Dans ce cas, l'état présumé des biens devrait être le même dans les deux modèles d'approvisionnement et il ne devrait pas être nécessaire d'ajouter un coût additionnel associé au risque « résiduel du bien » dans le comparateur du secteur public.

- Des coûts de plus de 2,9 milliards de dollars associés au risque « de la planification, du processus et des pratiques d'attribution » ont également été inclus dans les risques retenus de 18,6 milliards de dollars du comparateur du secteur public dans la **figure 5**; le montant correspondant dans le modèle de DMFA ne représentait que 800 millions de dollars sur le montant de 4 milliards de dollars. Cela suppose que les approbations gouvernementales internes seront retardées, ce qui retardera par le fait même la publication des appels d'offres. Toutefois, puisque ce risque précis est pris en compte à l'étape précédant l'approbation du projet et où l'on n'a pas encore choisi la méthode de réalisation (c'est-à-dire le comparateur du secteur public par rapport au modèle de DMFA), le risque s'applique dans les deux modèles. Infrastructure Ontario, dans le cadre d'une mise à jour de sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources qui a été proposée au moment de notre audit (nous en discutons ci-dessous) en a tenu compte et éliminera la plupart des coûts associés « à la planification, au processus et aux pratiques d'attribution » dans les deux modèles d'approvisionnement.

Si les répercussions des deux risques susmentionnés sur les coûts avaient été supprimées des évaluations de l'optimisation des ressources qui ont été effectuées à ce jour, 18 des 74 projets n'auraient pas obtenu une évaluation positive de l'optimisation des ressources pour la réalisation des projets selon le modèle de DMFA. Les plus récentes évaluations de l'optimisation des ressources effectuées pour ces 18 projets prévoyaient initialement que l'utilisation du modèle de DMFA permettrait de réaliser des économies totales de plus de 1,5 milliard de dollars. La suppression des deux risques modifie ce scénario de sorte que l'utilisation du modèle de réalisation par le secteur public permettrait d'économiser 350 millions de dollars.

Au cours de nos discussions, les promoteurs de projets DMFA, en particulier ceux ayant une plus grande expérience de l'acquisition de biens d'infrastructure, étaient d'avis que l'attribution des coûts associés aux risques aux deux méthodes d'approvisionnement manquait de transparence et que le recours aux experts-conseils pour calculer les coûts à attribuer était beaucoup trop grand. D'autres promoteurs comptant moins d'expérience étaient généralement satisfaits du processus d'exécution des projets selon le modèle de DMFA d'Infrastructure Ontario, car il leur procurait des installations clé en main.

Changements proposés à la méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources d'Infrastructure Ontario

La **figure 6** met en relief les changements qu'Infrastructure Ontario proposait d'apporter à sa méthodologie, au moment de notre audit, pour évaluer si le modèle de DMFA donnerait une évaluation positive de l'optimisation des ressources dans les projets futurs.

Dans un échantillon des plus récentes évaluations de l'optimisation des ressources effectuées pour les 74 projets, nous avons incorporé les changements proposés et constaté qu'ils ne modifiaient pas les évaluations de façon importante. Dans

Figure 6 : Changements qu'Infrastructure Ontario a proposé d'apporter à sa méthodologie pour les futures évaluations de l'optimisation des ressources

Source des données : Infrastructure Ontario

Éléments du coût des projets	Principaux changements proposés par Infrastructure Ontario pour les futures évaluations de l'optimisation des ressources
Coûts de base	Majorer d'au plus 13,3 % le coût de base pour le secteur public afin de tenir compte des innovations à valeur ajoutée qu'amène le secteur privé aux projets et qui ne sont pas obtenues dans le cadre d'un processus d'approvisionnement exécuté entièrement par le secteur public.
Coûts de financement	Modifier le pourcentage de paiement lorsque les travaux de construction d'un projet sont presque entièrement achevés, afin d'optimiser les coûts de financement et de s'assurer que l'entrepreneur « s'investit » suffisamment dans le projet. Pour des projets sociaux comme des hôpitaux, des palais de justice et des prisons, Infrastructure Ontario a proposé de porter les paiements à 60 % du coût du projet (au lieu de 50 %). Pour les projets civils comme les routes et les systèmes de transport en commun, Infrastructure Ontario a proposé de ramener les paiements à 75 % du coût du projet (au lieu de 85 %) lorsque le projet est presque achevé.
Frais accessoires	Aucun changement proposé.
Primes	Pour mieux tenir compte des changements dans le marché de la DMFA, ramener l'estimation de la prime de risque pour la DMFA dans une fourchette allant 0 % à 6 % du coût de base (au lieu d'une fourchette allant de 5 % à 10 %), selon le type de projet.
Neutralité en matière de concurrence	La figure 5 montre un rajustement de 800 millions de dollars au titre de l'élément « neutralité en matière de concurrence » pour le comparateur du secteur public. Plus de la moitié de ce rajustement est liée au fait que le gouvernement s'assure habituellement lui-même. Infrastructure Ontario tient pour acquis que lorsque le gouvernement choisit de s'auto-assurer, il économise des primes d'assurance d'une part, mais il assume aussi d'autre part des risques qui seraient autrement couverts par une assurance. Le gouvernement devrait donc tenir compte de ces risques additionnels, et Infrastructure Ontario a rajusté le comparateur du secteur public en ajoutant un montant équivalant aux primes qui sont versées par le secteur privé dans le cadre d'une DMFA. Dans les évaluations de l'optimisation des ressources comprises dans la Figure 5, Infrastructure Ontario tient toutefois pour acquis que les coûts de base sont les mêmes pour les projets relevant des deux modèles d'approvisionnement, au lieu de supposer un coût de base inférieur pour le comparateur du secteur public. Par conséquent, l'ajout de primes s'est traduit par une double comptabilisation des coûts. Infrastructure Ontario a reconnu cette double comptabilisation et n'ajoutera plus les primes d'assurance pour le comparateur du secteur public dans les futures évaluations de l'optimisation des ressources.
Risques conservés	Réduire le nombre de risques examinés et désigner de nouvelles probabilités de risque et de nouveaux impacts pour tenir compte de l'expérience acquise à ce jour par Infrastructure Ontario concernant la DMFA. Infrastructure Ontario a proposé de réduire considérablement l'écart de coût entre le comparateur du secteur public et la DMFA, en raison du risque associé à la planification, aux processus et aux pratiques d'affectation qui est examiné à la section « Risques considérés comme conservés par les deux modèles d'exécution de projet ».

notre échantillon, les changements se sont traduits par des différences allant d'une augmentation d'environ 2 % à une diminution d'environ 9 % par rapport à l'évaluation antérieure de l'optimisation des ressources.

Nous mettons en question l'intention d'Infrastructure Ontario d'ajouter un rajustement d'au plus 13,3 % au titre de l'innovation au coût de base du comparateur du secteur public. Infrastructure Ontario a conclu que ce rajustement était nécessaire en comparant le budget établi pour différents projets avant la demande de propositions avec les soumissions moyennes reçues pour ces mêmes projets et en constatant que les soumissions étaient inférieures au budget. Infrastructure Ontario a supposé que les soumissionnaires du secteur privé comprimaient les coûts grâce à des innovations à valeur ajoutée qui n'étaient pas prévues dans les

demandes de propositions. Toutefois, la soumission moyenne inférieure au budget pouvait également s'expliquer par plusieurs autres facteurs, tels que les estimations budgétaires beaucoup trop généreuses et l'évolution des conditions du marché, et n'était peut-être pas nécessairement directement reliée à l'innovation.

RECOMMANDATION 1

Infrastructure Ontario doit, en collaboration avec le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, recueillir des données sur les coûts réels des projets d'infrastructure récents réalisés par le secteur public et réalisés selon le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) et revoir sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources pour garantir que le coût des risques censés être retenus dans les deux modèles d'approvisionnement (DMFA et comparateur du secteur public) est justifié.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Comme l'a reconnu la vérificatrice générale, en raison de l'absence de données officielles complètes pour les projets réalisés selon le modèle traditionnel, il est difficile d'effectuer des comparaisons valables entre les modèles d'approvisionnement et ce, pour l'ensemble de l'industrie. Nous nous ferions un plaisir de collaborer avec le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et les autres ministères responsables pour recueillir ces données.

Infrastructure Ontario s'efforce d'améliorer continuellement l'ensemble de ses processus, notamment l'évaluation de l'optimisation des ressources, et il continuera de mettre à profit son expérience, son expertise sectorielle et ses données relatives aux projets réalisés selon le modèle traditionnel pour perfectionner la méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources.

RECOMMANDATION 2

Pour garantir la validité et l'objectivité des évaluations de l'optimisation des ressources effectuées dans le cadre de la réalisation des projets d'infrastructure de grande envergure, Infrastructure Ontario doit confirmer :

- que tous les risques censés être transférés à l'entrepreneur d'un projet DMFA sont étayés par des dispositions pertinentes de l'entente de projet;
- que les coûts attribués aux risques retenus dans le comparateur du secteur public ne sont pas comptabilisés ailleurs dans les évaluations.

Infrastructure Ontario doit également confirmer que le seuil qui définit un projet de grande envergure est utile pour déterminer les projets qui devraient être réalisés selon le modèle de DMFA par rapport à la réalisation par le secteur public.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario utilise le processus éprouvé d'évaluation de l'optimisation des ressources pour effectuer une analyse préliminaire des projets éventuels et s'assurer d'opter pour le mode de réalisation qui convient le mieux pour le projet. Il est important de souligner que l'optimisation des ressources fait partie d'un processus d'évaluation plus vaste qui prend en compte les aspects techniques d'un projet tels que l'envergure, la complexité et le coût. Nous reconnaissons qu'il faut porter une grande attention au seuil auquel l'envergure d'un projet en fait un grand projet complexe. Les coûts comptabilisés dans la méthodologie de l'évaluation de l'optimisation des ressources sont calculés d'après les conseils d'experts externes. Dans le cadre de nos efforts d'amélioration continue, nous nous efforçons également de confirmer que les coûts sont correctement attribués aux parties responsables.

Plus tôt cette année, Infrastructure Ontario, conformément à son engagement en matière d'amélioration continue, a entrepris de mettre à jour sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources pour tenir compte des enseignements tirés des projets dont nous avons assuré la réalisation. Nous continuerons de veiller à ce que nos documents fassent état du transfert approprié des risques et de surveiller l'efficacité au moyen de nos comptes rendus annuels.

RECOMMANDATION 3

Infrastructure Ontario doit s'assurer que tous les changements qu'il propose d'apporter à sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources, notamment son intention d'augmenter d'au plus 13,3 % le coût de base du comparateur du secteur public pour tenir compte des innovations à valeur ajoutée que le secteur privé apporte peut-être aux projets, peuvent être et sont entièrement étayés et peuvent résister à un examen minutieux.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Conscient de l'évolution du marché et conformément aux conseils de la vérificatrice générale, Infrastructure Ontario entreprend un examen de sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources pour s'assurer que les coûts sont correctement comptabilisés et que les innovations incorporées au processus sont prises en compte. Infrastructure Ontario s'en remet au savoir de conseillers indépendants pour avoir l'assurance que les coûts sont correctement pris en compte à chaque étape du processus d'élaboration et d'approvisionnement du projet. Par ailleurs, nous continuerons d'incorporer les nouvelles constatations à notre méthodologie dans le cadre de nos efforts d'amélioration continue.

Un contrat bien structuré pour les projets réalisés par le secteur public pourrait également permettre de gérer les risques censés avoir été atténués ou transférés dans les projets DMFA

Nous avons examiné les 38 projets DMFA qui étaient terminés au moment de notre audit et avons constaté que, à quelques exceptions près, la construction de la plupart des projets respectait les délais et le budget. Plus précisément :

- Infrastructure Ontario déterminait si un projet DMFA était réalisé dans les délais en comparant la date réelle à laquelle le projet avait été terminé pour l'essentiel (c'est-à-dire que tous les éléments exigés, à part la correction des lacunes mineures, avaient été réalisés en conformité avec l'entente de projet et le permis d'occuper avait été délivré) avec la date prévue dans l'entente de DMFA. Dans notre examen des 38 projets qui étaient terminés pour l'essentiel au moment de notre audit, nous avons noté que 8 d'entre eux avaient subi un retard de plus de 60 jours, le plus long retard dépassant un an. Pour six de ces projets, l'entrepreneur assumait les conséquences financières du retard. Dans le cas des deux autres projets, la province assumait les conséquences financières supplémentaires, car le retard était imputable à des erreurs de conception ou à des modifications de la portée du projet pour lesquelles l'entrepreneur n'était pas responsable d'après l'entente contractuelle.
- Pour les 38 projets qui étaient terminés au moment de notre audit, nous avons également comparé les coûts de construction stipulés dans les contrats octroyés avec les coûts cumulatifs réels des projets et constaté que les dépassements de coûts n'étaient que d'environ 3 % en moyenne.

La réalisation des projets dans le respect des délais et du budget est considérée comme un avantage déterminant du modèle de DMFA. D'après

un rapport publié récemment par l'Institut Fraser, le partenaire du secteur privé assume un plus grand risque dans un projet P3, ce qui favorise une meilleure performance de sa part. Dans un projet DMFA, le partenaire du secteur privé fournit en outre les capitaux initiaux durant la période de construction et, dans la plupart des cas, il est payé uniquement quand le projet est terminé d'après les spécifications du contrat. En fournissant le financement initial, le partenaire du secteur privé risque ses propres fonds; s'il ne réussit pas à comprimer les coûts ou à obtenir des résultats positifs, son profit sera moindre ou il subira des pertes. D'après le rapport, cet incitatif est absent dans la réalisation des projets par le secteur public.

Toutefois, le risque supplémentaire présumé et le financement initial fourni par le secteur privé ont un coût. Comme on peut le voir dans la **figure 5**, Infrastructure Ontario, dans ses évaluations de l'optimisation des ressources effectuées pour les projets DMFA, a estimé, alors que les coûts de base calculés pour les deux modèles d'approvisionnement (DMFA et comparateur du secteur public) sont identiques, que le total des frais de financement et de la prime est beaucoup plus élevé dans le modèle de DMFA.

Un contrat bien structuré pour les projets réalisés par le secteur public permettrait peut-être également de gérer les risques censés avoir été atténués ou transférés dans les projets DMFA. Dans beaucoup de cas, les dépassements de coûts dans les projets réalisés par le secteur public peuvent être imputables à une conception incomplète qui entraîne des modifications tardives des spécifications du projet, à des conditions du site inconnues ou à des retards causés par le mauvais temps ou par des arrêts de travail.

D'après un article récent rédigé par un professeur agrégé de l'Université de Toronto, les dépassements de coûts apparents dans les projets réalisés par le secteur public peuvent également découler de la sous-estimation du budget de leur projet par les ministères. Dans les projets réalisés par le secteur public, les promoteurs évoluent dans un environnement caractérisé par une concurrence constante entre les projets pour obtenir des ressources qui se font rares et ils sous-estiment peut-être de façon stratégique les coûts des projets qu'ils privilégient. Un projet dont les coûts sont plus bas et dont la période de construction est plus courte est plus susceptible d'obtenir le soutien et l'approbation du gouvernement qu'un autre projet plus coûteux. Une fois que le projet est approuvé et que la construction est commencée, il est plus difficile de l'annuler même si les coûts augmentent et que les délais ne sont pas respectés.

Il est possible d'éviter de nombreux écueils pouvant entraîner un retard ou un dépassement du budget des projets réalisés selon le modèle traditionnel quand les projets sont bien planifiés et qu'ils sont gérés de façon efficace. Tout comme les entrepreneurs des projets DMFA ont la responsabilité d'établir des réserves pour éventualités pour tenir compte des facteurs pouvant entraîner des dépassements de coûts, il est possible de structurer les contrats des projets réalisés par le secteur public de manière que l'entrepreneur assume une grande partie des risques, et de planifier et gérer les projets de manière que le promoteur n'apporte pas des modifications tardives qui font grimper les coûts.

Au cours de notre audit, nous avons remarqué un projet comptant deux phases dont la première avait été confiée au secteur public alors que la seconde serait réalisée selon le modèle de DMFA. En juillet 2011, un collège de l'Ontario a terminé la construction de la première phase du projet, soit un bâtiment de 159 000 pieds carrés érigé sur son campus à Mississauga et abritant des salles de classe et des locaux de vente au détail. Ce bâtiment avait été construit par le secteur public dans le respect des délais et du budget au coût de 253 $ le pied carré. Il avait été financé à parts égales par le gouvernement fédéral, la province et le collège. Nous avons calculé des frais de financement estimatifs d'environ 2,60 $ le pied carré; le coût total de la première phase se chiffrait donc à un peu moins de 256 $ le pied carré. Le Ministère a demandé au collège de réaliser la deuxième phase du projet au moyen du modèle de DMFA, car le coût de réalisation atteignait

le seuil de 50 millions de dollars établi par le Ministère pour réaliser un projet selon le modèle de DMFA; de plus, l'analyse de l'optimisation des ressources indiquait que le recours au modèle de DMFA donnait une optimisation des ressources positive. La deuxième phase, qui est censée être terminée en juin 2016, est semblable à la première, mais le bâtiment est plus grand puisqu'il a une superficie d'environ 226 000 pieds carrés. Son coût devrait se chiffrer à environ 326 $ le pied carré. Les facteurs suivants expliquent en partie le coût plus élevé de la construction de la deuxième phase :

- Il y a eu une escalade des coûts de construction entre 2009, l'année de l'attribution du contrat pour la réalisation de la première phase, et 2014, l'année où le contrat pour la réalisation de la deuxième phase a été attribué (coût supplémentaire estimatif : 23 $ le pied carré).
- La deuxième phase compte un plus grand nombre de salles de classe et la construction de ces locaux coûte plus cher (coût supplémentaire estimatif : 10 $ le pied carré).
- La deuxième phase comporte en outre des caractéristiques améliorées par rapport à celles de la première phase et, par conséquent, sa construction coûte plus cher (coût supplémentaire estimatif : 6 $ le pied carré).

Toutefois, même en tenant compte des coûts supplémentaires susmentionnés pour la construction de la deuxième phase, le coût de construction de la première phase sera tout de même inférieur d'environ 10 %. En voici la raison :

- Les frais de financement engagés par l'entrepreneur du secteur privé devraient se chiffrer à environ 3,8 millions de dollars par rapport à seulement 420 000 $ environ pour la première phase (coût supplémentaire estimatif : environ 14 $ le pied carré).
- Les frais accessoires, tels que les honoraires des avocats, des architectes et des ingénieurs, dans la deuxième phase devraient se chiffrer à environ 6 millions de dollars par rapport à seulement 1,2 million de dollars dans la première phase (coût supplémentaire estimatif : 20 $ le pied carré).

Le collège a essayé en vain d'être libéré de l'obligation d'utiliser le modèle de DMFA pour réaliser la deuxième phase du projet et a même demandé au maire de la ville où se trouve le campus d'écrire à la première ministre au nom du collège en mars 2013. Dans la lettre, le maire a indiqué qu'il semblait évident d'après les analyses effectuées par le collège que ce dernier pourrait construire une installation plus grande et offrir un meilleur rapport qualité-prix aux contribuables si la deuxième phase n'était pas réalisée selon le modèle de DMFA.

Un responsable du collège, qui joue un rôle important dans l'approvisionnement des deux phases du projet, nous a informés que l'une des raisons principales garantissant que la première phase serait réalisée dans le respect des délais et du budget est que le collège avait demandé aux entrepreneurs de soumissionner d'après un plan de conception complet pour la première phase du projet, qui avait reçu l'assentiment de tous les intervenants principaux. Grâce à cette approche, il n'y a pas eu de modifications tardives des spécifications du bâtiment qui auraient pu retarder le projet et faire grimper les coûts.

Infrastructure Ontario affiche d'excellents résultats en matière de réalisation de projets tels que des hôpitaux, des palais de justice et des centres de détention dans le respect des délais et du budget. Il est peut-être maintenant en mesure de mettre son expertise à profit pour gérer directement la construction de certaines infrastructures de grande envergure et réduire ainsi le coût assumé par les contribuables au titre du financement provenant du secteur privé.

RECOMMANDATION 4

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit également faire participer Infrastructure Ontario aux modes d'approvisionnement traditionnels qui mettent à

profit l'expérience que l'organisme a acquise en assurant la réalisation de projets DMFA dans le respect des délais et du budget pour la plupart, afin de réaliser des économies et de mettre en pratique le cadre stratégique mis en œuvre par le gouvernement en juin 2011 pour guider les investissements en matière d'infrastructure dans la province.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario supervise plus de 4 000 projets par année dont la majorité sont réalisés selon les modes d'approvisionnement traditionnels par l'intermédiaire de sa division de l'immobilier. Nous souscrivons à la conclusion de la vérificatrice générale voulant qu'il pourrait être avantageux pour la province qu'Infrastructure Ontario s'occupe de la réalisation des projets confiés au secteur public pour le compte des ministères, des organismes et des autres partenaires du secteur parapublic à la demande du ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure. Infrastructure Ontario a acquis une expérience considérable en gestion de projet au cours des neuf dernières années qu'il pourrait mettre à contribution de façon plus générale.

Acquisition des services d'un entrepreneur pour les projets DMFA

Capacité du marché et concurrence

Quelques joueurs importants dominent le marché de la DMFA dans la province. Le nombre d'entreprises qui sont en mesure de mener à bien de grands projets complexes est restreint. Dans les différents processus de demandes de qualifications, 47 entrepreneurs généraux et 14 entreprises de gestion d'installations ont fait part de leur intérêt. Plus de 80 % des 56 projets DMFA qui étaient terminés pour l'essentiel ou en cours de construction au moment de notre audit avaient été attribués à seulement 5 entrepreneurs généraux. De même, 15 des 27 contrats de DMFA qui comportaient un volet d'entretien avaient été attribués à deux entreprises de gestion d'installations. Pour accroître la capacité du marché, Infrastructure Ontario annonce en général l'approvisionnement des projets DMFA avant la publication des demandes de propositions pour que les entreprises aient le temps de constituer une équipe et de se préparer à soumissionner les projets à venir. Infrastructure Ontario a commencé cette initiative à l'automne 2010.

Écarts importants entre les estimations des coûts des projets faites par Infrastructure Ontario et la valeur réelle des contrats

Afin d'évaluer le caractère raisonnable des soumissions, il faut faire une bonne estimation des coûts d'un projet avant de lancer l'appel d'offres. Pour les 56 projets qui étaient soit terminés pour l'essentiel soit en cours de construction au moment de notre audit, nous avons comparé les coûts budgétés qui avaient été approuvés par le Conseil du Trésor avec la valeur des contrats à la clôture financière. Comme on peut le voir dans la **figure 7**, nous avons constaté que la valeur totale des contrats était inférieure d'environ 12 milliards de dollars (ou 27 %) aux coûts budgétés. L'écart découlait en grande partie des frais de financement, d'entretien et du cycle de vie à long terme dans les projets conception-construction-financement-entretien. Globalement, cet écart indique que les méthodes de budgétisation d'Infrastructure Ontario ne permettent pas d'estimer de façon exacte les coûts à long terme des projets DMFA.

En 2013, la Division de la vérification interne de l'Ontario a fait une analyse semblable. Ses constatations l'ont amenée à conclure qu'il est possible d'améliorer les méthodes de budgétisation, en particulier pour les frais de financement et du cycle de vie à long terme des projets conception-construction-financement-entretien. Elle a également

Figure 7 : Comparaison entre le budget approuvé et la valeur du contrat à la clôture financière pour les projets DMFA qui sont presque achevés ou qui sont en cours d'exécution

Source des données : Infrastructure Ontario

	Modèle de DMFA					Écart
	CF	CFE	CCF	CCFE	Total	(en millions de dollars)
Budget dépassé	7	0	0	0	7	(122)
Inférieur au budget <10 %	9	2	2	3	16	238
Inférieur au budget ≥10 %	7	1	1	19	28	12 134
Total	**23**	**3**	**3**	**28**	**51**	**12 250**

conclu que l'amélioration de l'exactitude des budgets initiaux permettrait au Ministère de formuler de meilleures recommandations à l'intention du Conseil du Trésor et de prendre ainsi des décisions plus éclairées sur les répercussions financières des projets et sur la capacité de financer les autres priorités du gouvernement.

Il est particulièrement important d'avoir en main une bonne estimation des coûts d'un projet avant de lancer l'appel d'offres, pour mieux évaluer le caractère raisonnable des futures soumissions quand seulement quelques joueurs importants dominent le marché. Infrastructure Ontario prépare une estimation préalable à l'appel d'offres et la soumet à son conseil d'administration pour obtenir l'approbation de publier la demande de propositions. Cette estimation préalable est supposée fournir un degré élevé de certitude quant à la portée et aux spécifications de la conception du projet. Toutefois, pour les 56 projets qui étaient soit terminés pour l'essentiel soit en cours de construction au moment de notre audit, la comparaison des estimations préalables à l'appel d'offres avec la valeur des contrats à la clôture financière nous a permis de constater que les estimations totales étaient encore supérieures aux coûts budgétés par une marge de plus 7,0 milliards de dollars. Là encore, cet écart se trouvait principalement dans les frais de financement, d'entretien et du cycle de vie à long terme des projets conception-construction-financement-entretien.

RECOMMANDATION 5

Afin d'établir une bonne estimation du coût des projets avant de demander l'approbation du Conseil du Trésor et de mieux évaluer le caractère raisonnable des futures soumissions, Infrastructure Ontario doit déterminer les raisons des écarts importants entre la valeur réelle des contrats et ses estimations du coût des projets, en particulier pour les projets comportant des frais de financement, d'entretien et du cycle de vie à long terme. En conséquence, Infrastructure Ontario doit examiner et mettre à jour ses processus pour établir ces estimations.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario continuera d'améliorer ses méthodes de budgétisation, en particulier pour établir les frais de financement et du cycle de vie à long terme des projets conception-construction-financement-entretien. Infrastructure Ontario s'efforce de mettre en application les pratiques exemplaires de l'industrie et continuera d'étoffer son expertise dans ce domaine.

Évaluation des soumissionnaires pour les projets DMFA

Dans notre examen de l'évaluation faite par Infrastructure Ontario des soumissions présentées en réponse aux appels d'offres que l'organisme

avait publiés pour les différents projets DMFA, nous avons noté les points suivants :

- **Le système de cotation d'Infrastructure Ontario accorde davantage de points à une soumission basse qu'aux aspects techniques :** Dans son évaluation des soumissions présentées pour des projets pour lesquels l'entrepreneur est également le concepteur du projet, Infrastructure Ontario était conscient de l'importance d'évaluer avec soin les aspects techniques de la proposition. Dans la pratique, toutefois, son système de cotation donnait un avantage certain au plus bas soumissionnaire, ce qui avait souvent pour résultat de minimiser l'importance des aspects techniques de la soumission. Nous avons remarqué que plusieurs projets, pour lesquels l'entrepreneur était également le concepteur, avaient été attribués au plus bas soumissionnaire lequel, dans certains cas, n'avait satisfait qu'aux exigences minimales du projet pour la conception et les aspects techniques. Nous avons noté que les autres soumissions dépassaient largement les exigences en question.
- **Absence des déclarations de conflit d'intérêts :** D'après les politiques de l'organisme, toutes les personnes qui participent à l'évaluation des soumissions reçues à la suite des demandes de qualifications ou de propositions émises par l'organisme pour les projets DMFA doivent signer une déclaration de conflit d'intérêts et divulguer leurs relations, le cas échéant, avec les entités nommées dans la soumission. En général, les équipes d'évaluation comprennent du personnel d'Infrastructure Ontario, les promoteurs des projets et divers conseillers juridiques, financiers, techniques et experts-conseils en estimation de coûts. Toutefois, pour un échantillon de projets que nous avons examinés, Infrastructure Ontario n'a pas été en mesure de nous fournir les déclarations de conflit d'intérêts de plusieurs personnes qui participaient à l'évaluation des soumissions, tant à l'étape de la demande de qualifications qu'à l'étape de la demande de propositions.

En novembre 2005, le Conseil des ministres a autorisé le remboursement des frais de conception et de soumission aux soumissionnaires non retenus pour les projets pour lesquels l'entrepreneur est également le concepteur. Les frais peuvent atteindre 50 % des coûts de soumission estimatifs. Les frais de soumission, établis par Infrastructure Ontario après avoir consulté le marché, se situaient entre 400 000 $ et 800 000 $ pour les projets d'infrastructure sociale (comme les hôpitaux et les palais de justice) et pouvaient atteindre 2 millions de dollars pour les projets d'infrastructure civile (comme les routes et le transport en commun). Pour avoir droit au remboursement des frais, les soumissionnaires devaient obtenir une note technique minimale de 50 %. En contrepartie du remboursement des frais de soumission, Infrastructure Ontario acquérait tous les droits de propriété intellectuelle associés aux plans de conception des soumissionnaires non retenus. Dans une lettre en date du 29 mars 2012, le ministre demandait à Infrastructure Ontario de présenter un rapport au Ministère au cours du premier trimestre de l'exercice 2013-2014 sur l'élaboration et la mise en oeuvre d'un processus de gestion officiel des droits de propriété intellectuelle acquis pour garantir que le gouvernement tire profit des plans de conception quand il planifie de nouveaux projets. Au moment de notre audit, Infrastructure Ontario n'avait pas encore donné suite à cette demande.

RECOMMANDATION 6

Infrastructure Ontario doit examiner et mettre à jour son système de cotation des soumissions de façon à prendre dûment en compte tant les aspects techniques de la soumission que son prix.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario examinera sa méthodologie d'évaluation. Le processus actuel exige que les soumissionnaires satisfassent d'abord à des critères de qualité minimums pour les aspects techniques et la conception avant de passer à l'évaluation du prix de la soumission pour garantir que le gouvernement ou un autre client du secteur public reçoit au bout du compte un projet rentable et de grande qualité. Nous sommes fiers de pouvoir dire qu'environ les deux tiers des projets d'Infrastructure Ontario sont attribués au soumissionnaire dont le prix est le plus bas et dont le plan de conception obtient la note la plus élevée.

RECOMMANDATION 7

Infrastructure Ontario doit veiller à ce que les personnes qui participent à l'évaluation des soumissions signent la déclaration de conflit d'intérêts requise pour divulguer les relations qu'elles ont, le cas échéant, avec les entités nommées dans les soumissions.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario convient de l'importance d'assurer une tenue de livres adéquate. Nous reconnaissons qu'il y a eu un manque de diligence dans l'archivage des déclarations de conflit d'intérêts et nous avons pris des mesures pour y remédier. Nous avons simplifié notre système de classement et notre méthode de gestion des documents et avons affecté des ressources à la gestion de ce processus. En plus de la procédure de classement normalisée, il y a maintenant une liste de contrôle de clôture, laquelle comprend le stockage numérique et physique de tous les documents se rapportant à un approvisionnement, qu'il faut remplir pour tous les approvisionnements.

RECOMMANDATION 8

Conformément à la lettre datée de mars 2012 du ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, Infrastructure Ontario doit élaborer un processus de gestion officiel des droits de propriété intellectuelle acquis en contrepartie du remboursement des frais de soumission aux soumissionnaires non retenus afin de garantir que la province tire pleinement parti de ces droits dans la planification des nouveaux projets.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario convient qu'il est important de mettre à profit les enseignements tirés des projets antérieurs pour améliorer l'élaboration et la réalisation des projets futurs. L'organisme s'emploie à mettre en oeuvre cette recommandation au moyen de la création d'un dépôt centralisé des renseignements sur les plans de conception et les soumissions pour appuyer les activités de planification des projets futurs.

Surveillance des projets DMFA

Au nom de la province, Infrastructure Ontario signe les ententes de projet relatives aux biens publics tels que les routes, les palais de justice et les centres de détention. L'organisme supervise ces projets durant la construction, principalement par l'entremise d'experts-conseils externes. Ces derniers s'assurent que les projets progressent en conformité avec les ententes de projet et qu'ils respectent le plan de conception. Pour les projets dans lesquels l'entrepreneur assure également l'exploitation et l'entretien des installations, Infrastructure Ontario s'occupe également de superviser l'étape de l'exploitation et de l'entretien du projet, exception faite des projets du ministère des Transports, car ce dernier en assure la supervision. Les promoteurs de projets DMFA du secteur parapublic, tels que

les associations hospitalières et les collèges, sont des signataires de leurs ententes de projet. De manière générale, bien qu'Infrastructure Ontario soit représenté au sein des comités de surveillance des projets, les entités du secteur parapublic sont responsables de la surveillance du projet durant les étapes de la construction et de l'entretien.

Infrastructure Ontario nous a informés qu'il compte également sur les bailleurs de fonds des projets pour assurer en permanence la surveillance des projets et l'application des dispositions contractuelles pendant la durée de la construction. Toutefois, d'après nos discussions avec des bailleurs de fonds, ceux-ci ne s'occupent pas activement de la surveillance quotidienne des projets. Outre les visites intermittentes des chantiers, leurs conseillers techniques s'en remettent principalement aux rapports de l'entrepreneur du secteur privé pour surveiller l'avancement de la construction et la solvabilité continue de l'entrepreneur.

Problèmes dans les projets DMFA

Le premier projet DMFA réalisé par Infrastructure Ontario a été mis en service vers la fin de 2009. Les promoteurs des 38 projets qui étaient terminés pour l'essentiel et que nous avons rencontrés au moment de notre audit n'ont fait état d'aucune lacune importante du point de vue de la qualité de l'exécution et de celle des matériaux utilisés dans ces projets.

Toutefois, avant notre audit, des problèmes ont été repérés dans le cadre de la construction d'un projet DMFA très médiatisé. D'après un rapport provisoire rédigé par un comité d'examen composé d'experts indépendants chargé par le ministre des Transports de se pencher sur les problèmes associés à l'autoroute Herb Gray durant la construction, l'entrepreneur avait acheté des poutres auprès d'un fournisseur dont les procédés de fabrication n'avaient pas encore été certifiés par l'Association canadienne de normalisation, ce qui mettait en question la sécurité et la durabilité des poutres dont certaines étaient déjà installées. Le comité a recommandé de remplacer les poutres déficientes et non conformes ou d'apporter des correctifs pour les mettre aux normes aux frais de l'entrepreneur. Infrastructure Ontario et le ministère des Transports nous ont informés que l'entrepreneur remplacerait toutes les poutres obtenues du fournisseur initial par des poutres achetées auprès d'un autre fournisseur.

Les ententes de DMFA exigent que les lacunes mineures (par exemple, les retouches de peinture, le remplacement de pièces manquantes, les réparations du système d'éclairage, l'installation et l'ajustement de portes ou de mobilier, la réparation de planchers) soient corrigées dans un délai de 45 à 120 jours après que le projet est terminé pour l'essentiel.

D'après notre examen des projets qui avaient atteint l'étape de la clôture finale, le délai moyen pour corriger ce genre de lacunes était de 13 mois. Même si les lacunes ne nuisaient pas à l'exploitation globale des projets, deux projets hospitaliers n'avaient pas atteint la clôture finale trois ans après que le projet eut été terminé pour l'essentiel parce que toutes les lacunes mineures n'avaient pas été corrigées. Pour l'un de ces projets, l'entrepreneur chargé de la construction et l'entrepreneur chargé de l'exploitation se renvoyaient la balle quant au responsable des lacunes.

D'après les ententes de projet, le promoteur a le droit de retenir des paiements correspondant à 200 % de la valeur des lacunes mineures. Le coût de réparation relativement faible des lacunes mineures n'est peut-être pas suffisant, toutefois, pour inciter l'entrepreneur à revenir pour effectuer les réparations. Pour les sociétés hospitalières en particulier, il est important de corriger rapidement les lacunes mineures, car le ministère de la Santé et des Soins de longue durée retient un montant correspondant à 5 % du financement total du projet jusqu'au moment de la clôture finale; par conséquent, l'hôpital doit financer ce pourcentage du paiement entre le moment où le projet est terminé pour l'essentiel et la clôture finale.

RECOMMANDATION 9

Infrastructure Ontario doit examiner le montant de paiement retenu lorsque les projets qu'il réalise sont terminés pour l'essentiel afin que les lacunes mineures soient corrigées rapidement.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Dans le cadre du modèle de DMFA, Infrastructure Ontario s'efforce de transférer le risque de la réalisation des projets à la partie qui est la mieux placée pour l'assumer. Nous convenons qu'il est important de corriger rapidement les lacunes mineures pour assurer l'achèvement des projets et nous examinerons notre politique actuelle concernant les retenues.

Rapport sur les projets

Infrastructure Ontario produit un rapport mensuel sur l'état d'avancement de la construction de chaque projet. Ces rapports sont également communiqués aux promoteurs des projets. D'après notre examen d'un échantillon de rapports, certains sont incorrects ou incomplets. Par exemple, dans certains rapports, les coûts prévus des projets ne concordaient pas avec le plus récent budget du projet et la liste des ordres de modifications pour certains projets était incomplète. Nous avons également remarqué que d'autres renseignements exigés, tels que le budget approuvé et le nombre d'ordres de modifications traités à ce jour, ne figuraient pas dans les rapports.

Durant notre audit, nous avons noté que l'information sur les projets était stockée à plusieurs endroits ou dans des bases de données multiples, notamment dans les ordinateurs et courriels personnels des employés. Il n'y avait ni structure uniforme ni base de données centralisée pour le stockage de ces renseignements. Cette situation créait un risque réel de perte de savoir sur les projets si un employé responsable de la surveillance d'un projet quittait l'organisme. Dans un cas, entre autres, Infrastructure Ontario a été incapable de nous expliquer les raisons des décisions prises à l'égard d'un projet donné, car tous les employés qui avaient travaillé à ce projet avaient quitté l'organisme. Par ailleurs, la collecte des renseignements sur les projets prenait beaucoup de temps. Par exemple, Infrastructure Ontario avait mis deux mois à dresser pour nous une liste des ordres de modifications associés aux projets DMFA antérieurs et actuels.

Nous avons également remarqué que les documents de gouvernance des projets (c'est-à-dire les protocoles d'entente, les plans de mise en oeuvre et les chartes de projet) entre Infrastructure Ontario et les promoteurs ne sont pas toujours établis en temps opportun. L'objet de ces documents est de préciser les rôles, les responsabilités et les attentes de chaque partie en ce qui a trait à la réalisation du projet. Dans plusieurs cas, les documents avaient été établis plusieurs mois après le début de la construction ou même n'avaient pas été établis du tout.

Depuis 2009, les examens internes commandés par Infrastructure Ontario ont également permis de relever les lacunes susmentionnées dans les rapports sur les projets, mais Infrastructure Ontario n'y a toujours pas remédié.

RECOMMANDATION 10

Afin d'assurer une surveillance adéquate de la phase de construction des projets, Infrastructure Ontario doit veiller à ce que les renseignements sur chaque projet soient stockés dans une base de données centralisée selon une structure uniforme et s'assurer que ses rapports sur l'état d'avancement de la construction sont exacts et complets.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Le programme de surveillance de la construction d'Infrastructure Ontario a évolué pour faire en sorte que les renseignements cruciaux sur les projets soient stockés dans une base de données centralisée. Nous continuerons d'élargir nos activités de surveillance et de compte rendu pour inclure des contrôles de la qualité afin d'assurer l'intégralité et l'exactitude des renseignements communiqués dans les rapports.

Dette relative aux projets DMFA

Comme indiqué précédemment, les paiements des projets réalisés selon le modèle de DMFA sont effectués en règle générale seulement quand le projet est terminé pour l'essentiel. Lorsque l'entrepreneur d'un projet DMFA est également responsable de l'entretien ou de l'exploitation du projet, il reçoit habituellement un paiement mensuel pour s'acquitter de ces fonctions pendant la période de 30 ans du contrat.

Le passif et les engagements associés aux projets DMFA sont comptabilisés dans les Comptes publics de la province. D'après les Comptes publics pour l'exercice clos le 31 mars 2014, les projets DMFA qui étaient terminés pour l'essentiel ou en cours de construction représentaient un passif à long terme de près de 7,5 milliards de dollars et des engagements d'environ 16 milliards de dollars, associés principalement au financement, à l'entretien et à l'exploitation des projets, que les gouvernements ultérieurs devront gérer.

Toutefois, l'impact financier réel des projets DMFA est plus élevé que le montant de près de 7,5 milliards de dollars indiqué dans les Comptes publics, car ces montants ne comprennent pas les fonds qui ont été empruntés pour payer les entrepreneurs des projets DMFA après que les différents projets ont été terminés pour l'essentiel. Les montants ainsi empruntés représentent, selon nos estimations, une somme supplémentaire de 5 milliards de dollars et font partie de la dette publique totale comptabilisée dans les Comptes publics pour l'exercice clos le 31 mars 2014.

Annexe 1 – Modèles de DMFA

Source des données : Infrastructure Ontario

Construction-financement (CF) : Ce modèle est habituellement envisagé dans le cas de petits projets qui font intervenir des rénovations, un ajout important ou l'agrandissement d'une infrastructure existante. Le secteur privé est responsable de la construction et du financement durant la période de construction, et le secteur public paye le projet une fois la construction achevée.
Conception-construction-financement (CCF) : Le secteur privé est généralement responsable de la conception, de la construction et du financement durant la période de construction. Le secteur public paye le projet une fois la construction achevée.
Construction-financement-entretien (CFE) : Le secteur privé est généralement responsable de la construction et de l'entretien du projet, et il fournit un financement à long terme. Le secteur public paye le projet par versements durant une période déterminée, qui est habituellement de 30 ans. L'organisme du secteur public responsable du projet est chargé de l'élaboration de la conception détaillée du projet.
Conception-construction-financement-entretien (CCFE) : Ce modèle est habituellement envisagé dans le cas de grands projets qui font intervenir une nouvelle construction sur un site vacant. Le secteur privé est généralement responsable de la conception, de la construction, du financement à long terme et de l'entretien. Le projet est payé par versements durant une période déterminée, qui est habituellement de 30 ans.
Conception-construction-financement-entretien-fonctionnement (CCFEF) : En plus d'être responsable de la conception, de la construction, du financement à long terme et de l'entretien, le secteur privé exploite aussi l'installation.

Annexe 2 – Catégories des risques possibles associés aux projets

Source des données : Infrastructure Ontario

Catégorie de risque	Description
Politique et stratégie	Le risque que des changements touchant la politique, la stratégie ou les priorités du gouvernement entraînent des retards dans le projet ou l'annulation de celui-ci.
Conception et appel d'offres	Le risque que des lacunes dans la conception, les spécifications ou la documentation du projet entraînent des autorisations de modification par le responsable du projet ou donnent lieu à des incertitudes pour l'entrepreneur. Cette catégorie comprend également le risque que l'incapacité de gérer le processus d'appel d'offres relatif au projet se traduise par des retards.
État du site/environnement	Le risque que l'évaluation de l'état du site soit incomplète, qu'il y ait des problèmes imprévus concernant l'état du site ou qu'il se produise des problèmes géotechniques ou environnementaux, et que cela donne lieu à des coûts additionnels ou à des retards concernant le projet.
Construction	Le risque que les coûts estimatifs de la construction soient inexacts, ou que l'échéancier soit modifié en raison de l'incapacité d'obtenir les matériaux, de mauvaises conditions climatiques, d'un cas de force majeure et d'autres événements.
Équipement	Le risque que les coûts associés à l'acquisition ou à la coordination de l'équipement soient plus élevés que prévu parce que le responsable a modifié son choix d'équipement ou qu'il y a des retards dans l'acquisition de l'équipement par le responsable en raison d'un manque de coordination avec l'entrepreneur.
Permis et approbations	Le risque que les exigences du Code du bâtiment de l'Ontario ne soient pas satisfaites ou que les permis de construction municipaux et autres ne soient pas obtenus à temps, et que cela retarde le projet.
Mise en service	Le risque qu'il y ait des déficiences concernant la construction et que les activités de mise en service ne soient pas exécutées selon le calendrier prévu, et que cela entraîne des retards ou des coûts additionnels.
Main-d'oeuvre	Le risque qu'il y ait des grèves (générales ou visant particulièrement l'entrepreneur) ou une pénurie de main-d'oeuvre. Ce risque touche les phases de la construction et du fonctionnement dans le cas d'un projet exécuté selon le modèle CCFE.
Convention d'exécution de projet	Le risque que des ambiguïtés relatives aux conventions (convention d'exécution de projet dans le cadre des modèles CF et CCFE, et contrat CCDC-2 dans le cadre du modèle du secteur public) donnent lieu à de la confusion ou à des différends pouvant retarder le projet ou accroître ses coûts.
Cycle de vie et risque résiduel	Le risque que les activités d'entretien préventif et d'entretien d'urgence ne soient pas effectuées conformément aux spécifications, ou que le coût de l'exécution des activités d'entretien dépasse le budget original. Le risque que l'installation ne soit pas rendue à l'organisme responsable dans l'état précisé dans la convention d'exécution de projet.
Fonctionnement	Le risque que les coûts de fonctionnement dépassent les estimations ou que les services ne satisfassent pas aux exigences de l'organisme responsable.

Ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure

Programme de prêts d'Infrastructure Ontario

Contexte

La Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier, communément appelée Infrastructure Ontario (IO), est une société de la Couronne établie par la *Loi de 2011 sur la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier* (la Loi). IO est administrée par un conseil, dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, qui rend compte au ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure.

Le rôle d'IO est de gérer l'infrastructure publique de l'Ontario, les biens immobiliers et les installations du gouvernement et d'aider à financer le renouvellement de cette infrastructure. IO compte quatre principaux secteurs d'activité qui traitent avec des clients gouvernementaux et non gouvernementaux. Ces secteurs sont : la Division de la gestion des biens immobiliers, la Société foncière de l'Ontario, la Division de la mise en oeuvre des projets, et la Division des services de prêts (le Programme de prêts).

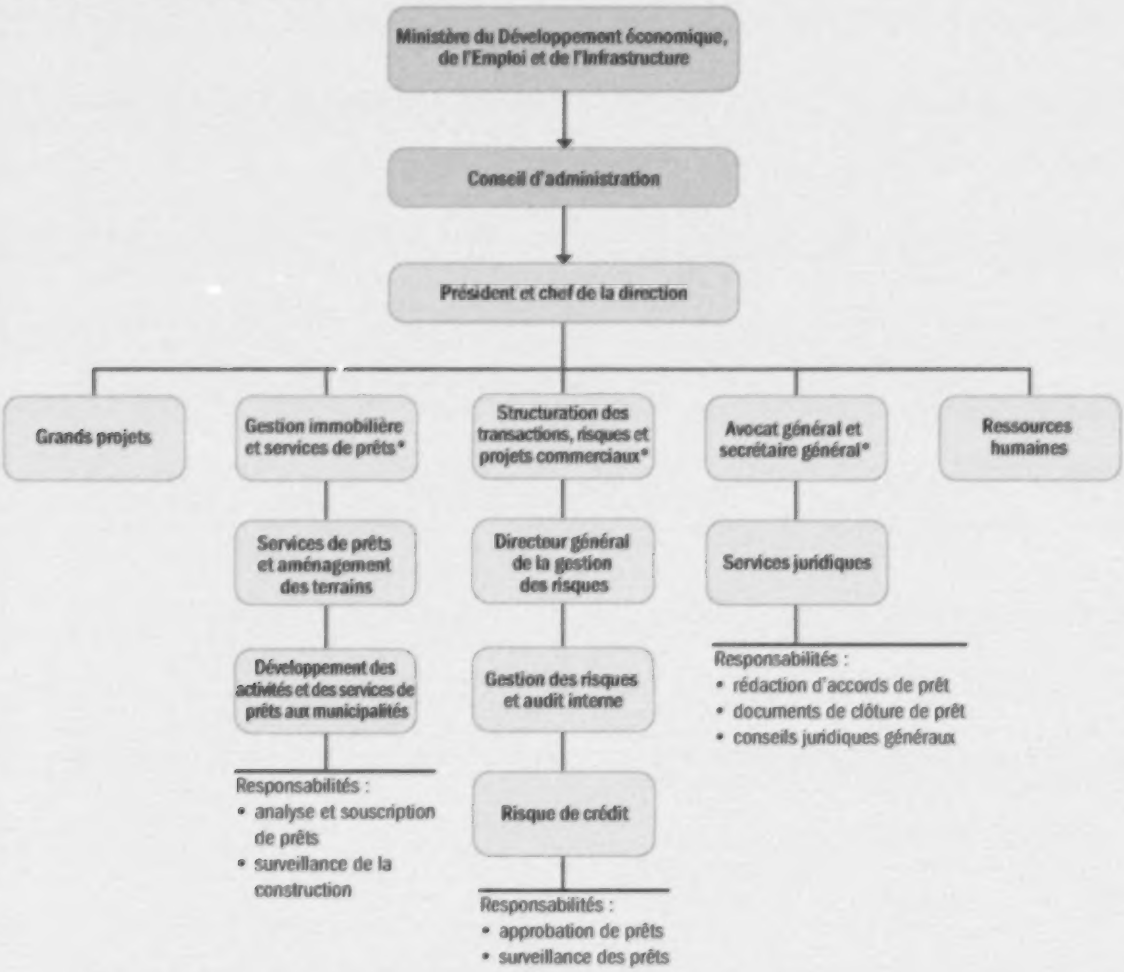
IO octroie des prêts aux municipalités et aux secteurs parapublic et sans but lucratif de l'Ontario aux fins du développement de l'infrastructure. Le budget 2013-2014 du Programme de prêts se chiffrait à 9,85 millions de dollars. Les Services de prêts d'IO emploient 28 équivalents temps plein, y compris des agents de prêts, des assureurs commerciaux, du personnel de relations avec la clientèle, des analystes de risque de crédit, des chefs de projet, des analystes de trésorerie et des conseillers juridiques (voir la **figure 1**).

Historique d'Infrastructure Ontario et du Programme de prêts

Le Programme de prêts a octroyé des fonds d'infrastructure aux municipalités sous plusieurs structures organisationnelles avant la création d'IO en 2011. En 2004, l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique (OSIFA) a été créé pour administrer les prêts municipaux, auparavant accordés par l'Office ontarien de financement de l'infrastructure économique des municipalités (OOFIEM). L'OSIFA a été établi pour élargir le mandat de l'OOFIEM, qui prêtait uniquement aux municipalités ontariennes, de façon à prêter également aux organismes des secteurs parapublic et sans but lucratif. Entre 2006 et 2011, l'OSIFA et plusieurs autres organismes de la Couronne ont été fusionnés pour former initialement la Société ontarienne de travaux d'infrastructure et, en fin de compte, pour créer la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (désignée par le sigle IO dans le présent rapport).

Figure 1 : Organigramme d'Infrastructure Ontario

Source des données : Infrastructure Ontario



* Divisions qui participent généralement à l'administration du Programme de prêts.

Expansion du portefeuille de prêts

Lorsque l'OSIFA a été créé en 2004 et a pris en charge le Programme de prêts, il administrait un portefeuille de prêts municipaux se chiffrant à environ 514 millions de dollars. Depuis, les emprunteurs admissibles au Programme de prêts ne sont plus seulement les municipalités, mais aussi 10 secteurs admissibles. Ces secteurs, qui sont nommés dans la Loi et exposés en détail dans le Règlement de l'Ontario 210/11 y afférent, sont les suivants :

- les municipalités;
- les universités et les collèges affiliés;
- les sociétés municipales (y compris les entreprises de production d'électricité, les distributeurs d'énergie locaux et les sociétés énergétiques de quartier);
- les régies locales de services publics;
- les foyers de soins de longue durée et les maisons de soins palliatifs sans but lucratif;
- les fournisseurs de logements sociaux et abordables sans but lucratif;
- les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones;

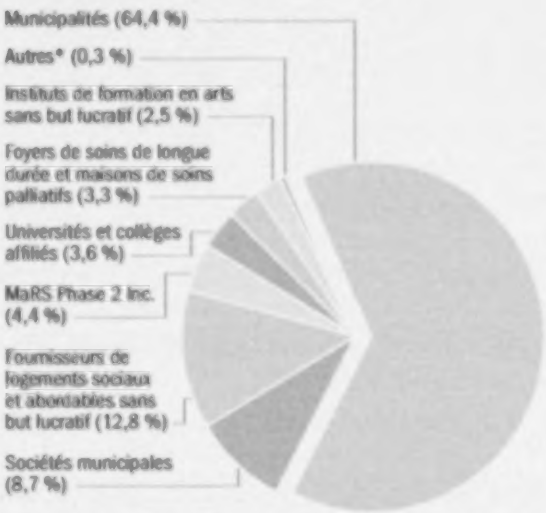
- les centres de services sociaux et de santé communautaires;
- les instituts de formation en arts sans but lucratif;
- les organisations sportives et récréatives sans but lucratif.

Les entités qui font partie des secteurs ci-dessus sont admissibles aux emprunts auprès d'IO. De plus, d'autres entités, notamment le Comité d'organisation des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 et le District de la découverte MaRS, ont été désignées des emprunteurs admissibles en vertu de la Loi et du Règlement de l'Ontario 210/11 y afférent. Le Conservatoire royal de musique a aussi été déclaré admissible par voie de décret, en application d'un article de la Loi qui autorise le gouvernement à désigner d'autres activités qu'IO peut appuyer, sous réserve de l'approbation du Cabinet.

L'expansion du Programme de prêts aux secteurs parapublic et sans but lucratif a permis aux emprunteurs, qui auparavant pouvaient ne pas avoir de cote de crédit auprès d'agences de notation externes, d'accéder à un financement abordable grâce à la cote de solvabilité supérieure de la province et au faible coût du capital. En conformité avec le mandat élargi du Programme de prêts, IO administre un portefeuille de 806 prêts consentis à 353 emprunteurs et a approuvé des prêts totalisant plus de 7 milliards de dollars depuis le début du Programme de prêts. Le 31 mars 2014, le solde des prêts en cours d'IO s'élevait à environ 4,9 milliards de dollars; ce solde est ventilé par secteur à la **figure 2**.

Figure 2 : Total des avances de prêt en souffrance par secteur admissible, au 31 mars 2014 (%)

Source des données : Infrastructure Ontario



* Comprend les secteurs suivants : centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones; centres de services sociaux et de santé communautaires; organismes de sports et de loisirs sans but lucratif; conseils de services locaux.

Cadre de risque de crédit

La politique de risque de crédit d'IO expose la stratégie de gestion du risque de crédit, les rôles et responsabilités connexes, les contrôles internes, et les exigences de déclaration auprès du conseil d'administration.

Cette politique définit le risque dans les termes suivants : [*traduction*] « la possibilité de défaut de paiement ou de non-paiement, par les emprunteurs, des intérêts ou des remboursements du capital prévus ». Outre cette politique générale, IO a adopté des politiques sur le risque de crédit et l'octroi de prêts pour chacun des 10 secteurs emprunteurs admissibles. Chaque politique décrit les forces et les risques de crédit généraux d'un secteur donné ainsi que les risques individuels communs à ce secteur. De plus, les politiques précisent les limites maximales d'exposition d'IO concernant les prêts individuels et pour chaque secteur dans son ensemble; le ratio maximal de couverture du service de la dette pour les emprunteurs potentiels dans le secteur en fonction de leur catégorie de risque; et d'autres limites propres aux secteurs.

IO classe les emprunteurs dans trois catégories de risque, qui sont fondées sur le niveau relatif de surveillance et de financement du gouvernement à l'endroit de l'entité emprunteuse. Les emprunteurs classés dans la catégorie « primaire » comprennent les municipalités, les universités et collèges affiliés, et les régies locales de services publics (qui fournissent des services municipaux à l'extérieur des municipalités constituées en personne morale,

p. ex. dans les régions rurales). Les prêts octroyés à ces emprunteurs sont considérés comme les moins risqués parce qu'ils disposent de sources de revenus permanentes et stables leur permettant d'amortir la dette à long terme. Les emprunteurs dans la catégorie « secondaire » comprennent certaines sociétés municipales (p. ex. les distributeurs d'énergie locaux), les foyers de soins de longue durée, les fournisseurs de logements sociaux sans but lucratif, et les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones. Ces emprunteurs sont classés dans cette catégorie de risque secondaire, car même s'ils bénéficient d'une certaine forme de surveillance et de soutien financier du gouvernement, ce dernier n'est pas tenu par la loi de les appuyer. Les emprunteurs dans la catégorie « tertiaire » incluent certaines sociétés municipales (p. ex. les entreprises de production d'électricité), les sociétés énergétiques de quartier, les instituts de formation en arts sans but lucratif, les maisons de soins palliatifs, et les organisations sportives et récréatives sans but lucratif. Les emprunteurs tertiaires sont considérés comme présentant le risque de crédit le plus élevé parce qu'ils reçoivent généralement peu de fonds d'immobilisations du gouvernement, sinon aucun, et doivent compter sur des sources d'autofinancement pour amortir leur dette.

Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à évaluer si IO :

- octroie des prêts aux emprunteurs admissibles dans des conditions qui correspondent aux risques associés;
- surveille efficacement le rendement continu des prêts en cours et prend les mesures requises lorsque le risque le justifie.

La haute direction d'IO a examiné et approuvé notre objectif d'audit et les critères associés.

Notre travail d'audit a essentiellement été effectué dans les deux bureaux principaux d'IO à Toronto, entre janvier et juin 2014. Nous avons examiné les documents pertinents ainsi que les politiques et procédures administratives; analysé les statistiques et renseignements pertinents; et interrogé le personnel compétent d'IO et d'autres intervenants principaux. Nous avons examiné le processus d'approbation des prêts dans un échantillon de dossiers de demandes de prêt approuvées au cours des cinq dernières années, de même que le processus de surveillance dans un échantillon de prêts municipaux et non municipaux consentis, en mettant surtout l'accent sur les prêts non municipaux à risque élevé. Nous avons aussi vérifié les rapports de suivi des prêts d'IO, y compris sa Liste de surveillance des prêts. En outre, nous nous sommes penchés sur les rapports pertinents d'audit interne et le rapport d'un consultant externe sur les résultats de l'analyse des processus d'octroi de prêts et d'examen de la solvabilité d'IO, qui s'est tenue de juin à novembre 2013, ainsi que le plan d'action de la direction pour donner suite aux constatations du rapport.

Résumé

IO doit améliorer ses modèles d'évaluation du risque de crédit (particulièrement pour les emprunteurs non municipaux), et actualiser et renforcer ses politiques de risque de crédit. IO doit aussi officialiser ses procédures de surveillance des prêts, qui n'étaient pas bien documentées au moment de notre audit. Nous avons aussi recommandé qu'IO se dote d'un outil de surveillance afin de suivre et de surveiller la conformité avec les conventions d'endettement non standards dans certains accords de prêt.

Nous avons généralement conclu que les politiques et procédures d'IO relatives à l'octroi et à l'approbation des prêts étaient raisonnables et suffisantes pour s'assurer que les conditions des prêts consentis aux emprunteurs admissibles sont proportionnées aux risques associés. Au cours des dernières années, IO a renforcé sa surveillance en

séparant la fonction de surveillance des fonctions de souscription et d'examen de la solvabilité ainsi qu'en élaborant divers rapports et outils de surveillance du portefeuille de prêts, dont la Liste de surveillance des prêts douteux. La grande majorité des emprunteurs acquittent leurs paiements comme exigé et, par le passé, les pertes sur prêts ont été rares et leur montant peu élevé. Les prêts à risque élevé dans le portefeuille d'IO n'étaient pas initialement ceux consentis aux secteurs emprunteurs admissibles.

Prêts à risque élevé

Les prêts non municipaux à risque élevé que nous avons examinés étaient surveillés par IO, qui avait mis en place des mesures pour les emprunteurs éprouvant des difficultés à remplir les conditions de leur accord de prêt. Au moment de notre audit, IO utilisait sa Liste de surveillance des prêts pour surveiller quatre prêts en difficulté. Le solde impayé global de ces prêts au 31 mars 2014 se situait approximativement à 300 millions de dollars. Les deux prêts à risque élevé les plus importants sur la Liste de surveillance des prêts avaient été octroyés à des emprunteurs qui ne faisaient pas partie des 10 secteurs admissibles d'IO, mais avaient été déclarés admissibles par d'autres moyens légaux afin d'appuyer les plans et les priorités du gouvernement, notamment le soutien des arts, de la recherche et de l'innovation.

Prêt pour la Phase 2 de MaRS

Un prêt d'au plus 235 millions de dollars (montant de 216 millions de dollars en souffrance au 31 mars 2014) avait été accordé à une filiale du District de la découverte MaRS, un organisme sans but lucratif déclaré admissible au Programme de prêts par voie de modification réglementaire, qui autrement n'aurait pas été admissible. Le District de la découverte MaRS a demandé l'emprunt pour relancer la construction d'une tour de bureaux commerciaux et de recherche – que devait construire, posséder et exploiter un promoteur privé, après que ce dernier n'a pu obtenir de financement pour terminer la construction interrompue pendant le fléchissement économique en 2008.

IO a approuvé la demande d'emprunt en mai 2010. Les travaux de construction ont repris en août 2011, après que le District de la découverte MaRS a consenti des concessions favorables au promoteur afin d'éviter de prolonger les retards de construction, et après que le ministère de la Recherche et de l'Innovation (MRI) a signé une garantie du service de la dette, qui tenait lieu de condition d'emprunt stipulant la location anticipée de 80 % de l'immeuble. En conformité avec ses politiques et procédures, IO a surveillé le projet pendant toute la période de construction afin de gérer les risques de construction.

Le projet est maintenant terminé et l'immeuble est prêt à l'occupation, mais l'espace loué actuellement n'est pas suffisant pour acquitter les paiements d'intérêts du prêt, qui étaient exigibles à compter de janvier 2014. Les deux baux les plus importants de tiers ont été signés avec des organismes financés par les fonds publics (Santé publique Ontario et l'Institut ontarien de recherche sur le cancer). Les engagements de location avaient été pris avant le début de la construction en 2007, à des tarifs supérieurs à ceux du marché locatif actuel pour ce type d'immeuble. MaRS n'a pu trouver d'autres locataires à ces tarifs, qui ne peuvent être réduits en raison des concessions offertes au promoteur pour permettre à MaRS de poursuivre la construction en 2011.

Parce que le MRI doit honorer la garantie octroyée pour faciliter le prêt et compte tenu du risque posé par les fonds supplémentaires dont MaRS pourrait avoir besoin à l'appui de ses opérations, le ministre de l'Infrastructure a demandé à IO d'examiner des options pour maintenir à la fois le projet et le prêt, tout en réduisant l'exposition du gouvernement. En avril 2014, le MRI et le ministère de l'Infrastructure ont rédigé une présentation conjointe au Conseil du Trésor analysant chaque option envisagée et ont conclu que la meilleure option était que le ministère de l'Infrastructure achète l'immeuble, dans la mesure

où il pouvait le faire économiquement. Les négociations avec les intéressés se poursuivaient en août 2014 lorsque nous avons terminé notre audit. Le 23 septembre 2014, une entente conditionnelle visant l'achat de l'intérêt résiduel du promoteur a été annoncée.

L'absence de transparence entourant les objectifs stratégiques et les avantages attendus en contrepartie des risques majeurs assumés dans l'octroi du prêt et de la garantie donne l'impression d'un renflouement du promoteur du secteur privé. Il reste à savoir si les avantages découlant de cette opération l'emporteront en définitive sur les risques et les coûts assumés.

Autres prêts à risque élevé

Figurent aussi sur la Liste de surveillance des prêts d'IO deux anciens prêts accordés à des organismes sans but lucratif, dont le solde impayé combiné s'élevait à environ 75 millions de dollars le 31 mars 2014. Les deux prêts ont été approuvés sur la base d'hypothèses excessivement optimistes concernant les revenus de dons, qui ne se sont toujours pas matérialisés. Une approbation par décret était nécessaire pour qu'un des emprunteurs soit admissible au Programme de prêts. Les deux emprunteurs n'auraient pas été admissibles aux termes des politiques de prêt d'IO pour ce qui est des revenus de dons existants au moment de notre audit. Ces deux prêts ne sont pas actuellement en défaut.

L'autre prêt sur la Liste de surveillance des prêts, dont le solde était d'environ 12 millions de dollars le 31 mars 2014, faisait l'objet d'un suivi parce que les revenus provenant du projet d'infrastructure financé avec le prêt étaient inférieurs à ceux projetés dans une étude technique réalisée à l'étape de la proposition du projet.

Majorité des prêts octroyés aux municipalités à faible risque

Environ 64 % des prêts dans le portefeuille du Programme de prêts ont été accordés à des municipalités, qui sont des emprunteurs à risque relativement faible et dont la situation financière est surveillée chaque année par le ministère des Affaires municipales et du Logement. Nous avons constaté que les procédures en place étaient respectées dans les dossiers de prêts municipaux que nous avons examinés et d'autres améliorations des politiques de prêt du Programme de prêts étaient en cours.

RÉPONSE GLOBALE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

IO est sensible au travail assidu et aux réflexions du Bureau de la vérificatrice générale qui a examiné son Programme de prêts. Notre équipe de direction remercie aussi le Bureau d'avoir reconnu la contribution du Programme de prêts à de nombreuses collectivités, à la fois de grande et de petite taille, partout dans la province. Une infrastructure publique moderne et efficace est essentielle au développement et au maintien d'une économie vigoureuse, de collectivités prospères et d'un environnement propre et sain.

Conjointement avec ses clients, IO a appuyé le financement de plus de 1 000 projets – tant la construction de routes, de ponts et d'installations que l'acquisition de biens, tels des véhicules et du matériel, car la majorité des dépenses en immobilisations sont admissibles. IO soumet les emprunteurs à des examens approfondis indépendants de souscription de prêts et de solvabilité afin de confirmer la solidité financière de la demande d'emprunt. En plus d'examiner les prêts à l'étape opérationnelle, nous surveillons aussi étroitement l'exécution des projets de construction en appliquant des exigences de surveillance indépendante et de production de rapports concernant les projets. Pour tous les prêts à risque cernés à l'étape de la construction ou de l'exploitation, IO collabore de manière proactive avec les emprunteurs pour formuler des solutions viables, de façon à continuer à fournir d'importants services aux Ontariens et à rembourser l'intégralité des prêts.

IO entend donner suite aux recommandations de la vérificatrice générale dans le but d'améliorer encore plus le Programme de prêts. Nous

appliquerons chaque recommandation afin de remplir notre engagement à améliorer constamment les services que nous offrons à la province.

Dans un esprit d'amélioration constante, IO a engagé un cabinet comptable réputé à la suite d'un processus concurrentiel en juin 2013 pour examiner le Programme de prêts. Le consultant s'est attardé à toutes les facettes du Programme de prêts et a évalué les pratiques d'IO en les comparant aux pratiques exemplaires à l'échelle de l'industrie. Depuis, nous avons agi pour apporter les améliorations proposées dans l'examen externe et comptons mener à terme le plan d'action d'ici la fin de l'exercice 2014-2015.

Constatations détaillées de l'audit

Prêts municipaux

Au cours des 10 dernières années, 231 des 444 municipalités ontariennes ont conclu un accord de financement dans le cadre du Programme de prêts administré par IO. Le 31 mars 2014, les prêts en cours consentis par IO aux municipalités totalisaient environ 3,1 milliards de dollars, comptant pour environ 64 % du total des prêts en cours.

Les municipalités sont assujetties aux limites réglementaires imposées à l'emprunt et sont tenues par la loi de présenter des budgets annuels équilibrés. Elles sont aussi en mesure de générer des recettes à partir de leur assiette fiscale. Pour ces raisons, IO est d'avis que les prêts municipaux procurent la plus grande solvabilité (ou le plus faible risque) par rapport à l'ensemble de ses prêts.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de prêts municipaux et les outils d'évaluation des risques ainsi que le rendement des prêts jusqu'à présent. Nous avons conclu que l'évaluation générale des risques effectuée par IO concernant les prêts municipaux semble appropriée. À ce stade, les prêts municipaux ne sont pas en défaut de remboursement.

Un processus structuré d'évaluation des risques était en place pour les prêts municipaux que nous avons vérifiés. IO a adopté le modèle d'évaluation de la solvabilité, élaboré par l'Office ontarien de financement, et a utilisé les données recueillies par le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML), le principal organisme de liaison entre le gouvernement de l'Ontario et les municipalités de la province. Le MAML gère le processus annuel de rapport d'information financière (RIF), le principal outil de collecte d'information financière et statistique sur les municipalités. Selon le modèle d'évaluation de la solvabilité adopté par IO, sept ratios financiers clés sont calculés à partir des données provenant du RIF, puis une cote de crédit est attribuée en fonction de la note moyenne cumulative des sept ratios. Nous avons constaté que le modèle d'évaluation de la solvabilité est utilisé dans l'analyse de la solvabilité pour tous les prêts municipaux que nous avons examinés.

En plus des cotes de crédit internes d'IO, les grandes municipalités sont évaluées par des services externes d'évaluation de la solvabilité. Le processus de souscription municipale d'IO comprend aussi l'examen des demandes des emprunteurs par le MAML, qui communique une rétroaction au sujet de la situation financière des municipalités et des empêchements au prêt ainsi que ses préoccupations concernant les demandes de prêt.

Actuellement, IO surveille les prêts municipaux lors de l'examen annuel des états financiers audités, des données recueillies dans le RIF et des discussions avec le MAML, s'il y a lieu. Le Service du risque de crédit d'IO compte sur l'examen annuel pour identifier les emprunteurs dont la cote de crédit est faible, et évalue l'impact potentiel sur le remboursement de leur prêt. Nous avons conclu qu'IO disposait de procédures efficaces pour surveiller les prêts municipaux, mais que celles-ci pourraient être mieux documentées.

RECOMMANDATION 1

Pour faire en sorte que les prêts municipaux en cours fassent l'objet d'une surveillance efficace, Infrastructure Ontario doit officialiser et documenter ses procédures de surveillance de ces prêts.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

IO effectue la surveillance du portefeuille de prêts pour l'ensemble des secteurs en procédant à un examen trimestriel du portefeuille. Cet examen vise à relever les tendances négatives de façon à prendre des mesures opportunes pour minimiser les créances irrécouvrables potentielles et à inscrire sur sa Liste de vérification les emprunteurs pouvant éprouver des difficultés de remboursement afin de les soumettre à un examen approfondi. IO remercie la vérificatrice générale de cette recommandation et reconnaît qu'elle doit documenter directement dans ses politiques de crédit les procédures de surveillance existantes. IO s'engage à documenter en 2014 toutes les activités de surveillance des prêts dans ses politiques de crédit et ses normes et procédures d'exploitation.

Prêts non municipaux

Analyse et approbation

IO n'a pas adopté de modèle standard pour évaluer les risques de crédit posés par les emprunteurs non municipaux, car leur structure organisationnelle, leurs exigences de rapports financiers, et leurs capacités et risques financiers varient considérablement.

Lorsqu'un emprunteur non municipal présente une demande de prêt à IO, celle-ci est attribuée à un souscripteur pour analyse de solvabilité. Le souscripteur rédige une note sommaire et la soumet au Comité d'examen de la solvabilité d'IO, un comité de la haute direction dont les membres comprennent le directeur de la gestion des risques, le directeur des finances et vice-président directeur du financement des transactions et l'avocat général d'IO, ainsi qu'un représentant de l'Office ontarien de financement.

La note sommaire présente une analyse de la solvabilité, y compris un résumé des détails financiers de la demande de prêt, la cote de risque de crédit du demandeur, le résumé des détails du projet d'infrastructure, un aperçu de la structure de gouvernance du demandeur et du projet, et une recommandation d'approuver ou non la demande qui en résume les forces et les difficultés. Cette information est suivie d'une analyse détaillée des risques (de crédit ou autres) rédigée par le souscripteur en conformité avec les politiques de risque de crédit d'IO (dernière mise à jour en novembre 2012) et les directives de souscription (dernière mise à jour en septembre 2011). Cette analyse comprend les commentaires de spécialistes en droit, gestion de projet, environnement et évaluation d'IO. La note sommaire recommande des exigences de sécurité générales et des conventions d'endettement, de même que des mesures de sécurité ou des conventions supplémentaires jugées appropriées. Concernant les projets de construction de plus de 50 millions de dollars, IO exige qu'un rapport de diligence raisonnable sur le projet soit rédigé par un tiers, notamment un cabinet-conseil en architecture ou en génie civil. Nous avons constaté que les rapports requis sur les projets étaient versés au dossier pour tous les prêts de plus de 50 millions de dollars examinés dans notre échantillon.

Le Service du risque de crédit d'IO examine la note sommaire pour vérifier si les politiques de crédit ont été respectées, avant de la soumettre aux fins d'approbation. Les prêts d'au plus 2 millions de dollars sont approuvés par le directeur de la gestion des risques, ceux d'au plus 25 millions de dollars par le Comité d'examen de la solvabilité, et ceux de plus de 25 millions de dollars par le conseil d'administration. L'approbation du prêt est consignée dans le procès-verbal du comité concerné.

Nous avons constaté que le fondé de pouvoir délégué avait approuvé en bonne et due forme tous les prêts de l'échantillon examiné. Nous sommes d'avis que les analyses des demandes de prêt et des risques de notre échantillon étaient généralement bien documentées, à la fois dans les dossiers de prêt et les notes sommaires. Dans certains anciens dossiers examinés, nous avons noté que la cote de risque de crédit attribuée n'était pas toujours inscrite dans la note sommaire, et que certaines analyses financières n'étaient pas aussi exhaustives que celles pour les prêts récents. Dans un dossier de notre échantillon portant sur un prêt de 7 millions de dollars approuvé en 2011, nous avons relevé des déficiences dans le processus de souscription, où des projections de revenus trop optimistes avaient été acceptées. La cote de risque de ce prêt n'était pas étoffée de manière appropriée dans la note sommaire au moyen d'une information et d'une analyse de sensibilité. Ce prêt figure actuellement sur la Liste de surveillance des prêts d'IO.

Surveillance

Afin d'assurer un examen indépendant et une analyse critique de son processus de souscription, IO a transféré, en avril 2013, la responsabilité concernant l'examen des demandes de crédit et la surveillance des prêts de son Service de souscription au Service du risque de crédit. Le Service du risque de crédit procède à l'élaboration et à l'amélioration de plusieurs outils de surveillance des prêts et d'autres outils de rapport, mais au moment de notre audit, les politiques et procédures de surveillance des prêts n'étaient toujours pas officialisées.

Le Service du risque de crédit s'acquitte actuellement des fonctions suivantes de surveillance des prêts :

- évaluer la viabilité financière courante des emprunteurs pendant la durée de leur prêt;
- assurer la conformité avec les conditions de paiement, les restrictions et les conventions de l'accord de financement;
- cerner les tendances négatives dans le rendement financier des emprunteurs afin de faciliter une intervention hâtive au besoin;
- identifier les emprunteurs pouvant éprouver des difficultés de remboursement et les inscrire sur la Liste de surveillance des prêts (adoptée au début de 2012).

Les Services de prêts d'IO assument encore la surveillance des projets de construction en cours. Ils examinent les rapports de projet transmis chaque mois par les emprunteurs lorsqu'ils reçoivent les fonds de leur prêt. D'après la complexité du projet, la surveillance est effectuée par un chef de projet des Services de prêts, un contrôleur de projet tiers engagé par les Services de prêts mais payé par l'emprunteur, ou ces deux personnes.

Le Service du risque de crédit fait le suivi de tous les emprunteurs non municipaux d'IO. Les exigences de rapports standards stipulées dans l'accord de prêt (p. ex. les états financiers audités) sont contrôlées au moyen d'un tableur, qui est aussi utilisé pour évaluer les conventions de base et les ratios (ratio de couverture du service de la dette, ratio courant et ratio d'endettement), par rapport aux plafonds établis. Toutefois, IO n'a pas mis en place de processus de surveillance officiel pour assurer le suivi et la surveillance de la conformité avec les conventions.

Dans notre examen des processus d'analyse et d'approbation des prêts, nous avons relevé un nombre de cas dans notre échantillon où des restrictions ou conventions non standards avaient été intégrées aux accords de financement par prêt afin de tenir compte de secteurs de risque particuliers. Nous n'avons cependant relevé aucune preuve qu'IO surveillait la conformité avec les conventions.

En plus du tableur de surveillance, IO a conçu des rapports de surveillance des prêts pour tenir informés les cadres supérieurs et le conseil d'administration. Le rapport d'examen trimestriel résume le rendement de tous les prêts non municipaux dans quatre catégories : l'état des projets de construction (s'il y a lieu), l'examen financier, la conformité avec les conditions de paiement, et la conformité avec

les conventions. Les prêts, pour lesquels une détérioration financière ou des préoccupations graves concernant le service de la dette sont consignées dans le rapport d'examen trimestriel, sont portés sur la Liste de surveillance des prêts. Les emprunteurs figurant sur la Liste de surveillance des prêts peuvent ne pas être en défaut, mais sont considérés comme présentant un risque d'incertitude élevé pour ce qui est des remboursements futurs.

Le 31 mars 2014, quatre prêts figuraient sur la Liste de surveillance des prêts d'IO. Le solde des impayés totalisait près de 300 millions – approximativement 15 % du total des prêts municipaux d'IO.

Deux prêts sur la Liste de surveillance des prêts avaient été consentis à des emprunteurs qui ne faisaient pas partie des 10 secteurs admissibles d'IO, mais ces prêts avaient été octroyés quand même parce qu'ils appuyaient les plans et les priorités du gouvernement, notamment le soutien des arts, de la recherche et de l'innovation. Un des emprunteurs, le Conservatoire royal de musique, avait été déclaré admissible au Programme de prêts par voie de décret en juillet 2007. L'autre, MaRS Phase 2 Inc. (examiné en détail dans une section ci-après), a été rendu admissible par voie de modification d'un règlement en février 2010. Comme mentionné précédemment, les politiques de prêt d'IO visant les 10 secteurs admissibles précisent les risques particuliers et les seuils d'octroi de prêt pour chaque secteur. Les prêts aux emprunteurs hors des secteurs admissibles sont beaucoup plus risqués.

Nous avons aussi remarqué que les prêts totalisant 75 millions de dollars octroyés au Conservatoire royal de musique et à un autre organisme sans but lucratif avaient été approuvés sur la base d'une projection de dons de financement, mais ceux-ci ont été inférieurs aux attentes. En janvier 2012, IO a adopté une directive sur la souscription de dons et de financement qui limite le montant d'un prêt fondé sur des projections de financement. Ces deux prêts n'auraient pas été admissibles aux termes du nouveau plafond des revenus de dons. Même si ces deux prêts ne sont pas en défaut, ils font l'objet d'un suivi sur la Liste de surveillance des prêts d'IO.

L'autre prêt sur la Liste de surveillance des prêts, dont le solde impayé se situait à environ 12 millions de dollars, faisait aussi l'objet d'un suivi parce que les revenus tirés du projet d'infrastructure financé par le prêt étaient inférieurs au montant projeté dans l'étude technique réalisée à l'étape de la proposition du projet.

La *Politique sur les provisions pour moins-value*, adoptée en octobre 2012 par IO, renferme une disposition générale sur les provisions pour moins-value relatives aux prêts. Les provisions sont fondées sur les statistiques du secteur financier sur les défauts de paiement des organisations non gouvernementales et les taux de créances irrécouvrables publiés par Moody's, une agence de notation externe. De plus, IO a établi des provisions particulières pour les prêts douteux en fonction de la capacité de l'emprunteur à amortir le prêt dans sa structure financière existante. Le Service de financement d'IO détermine le montant des provisions en analysant les prêts sur la Liste de surveillance des prêts et en discutant avec le Service du risque de crédit, le Comité d'examen de la solvabilité, et le Comité du crédit et de la gestion du risque du conseil d'administration. Au 31 mars 2014, les provisions générales et particulières pour les comptes douteux totalisaient 11 millions de dollars. Nous n'avons relevé aucune preuve dans l'information accessible au moment de notre audit qu'IO devait augmenter ces provisions.

Analyse du processus d'examen de la solvabilité et des prêts d'IO

En juin 2013, IO a engagé un cabinet externe d'experts-conseils pour analyser ses processus d'examen des prêts et de solvabilité. L'analyse visait à aider IO [*traduction*] « à officialiser les objectifs du Programme de prêts et à définir l'état cible du Programme de prêts en ce qui concerne la gouvernance, les processus, la gestion du risque de crédit, la structure organisationnelle, et la gestion du portefeuille ».

Le cabinet-conseil a présenté ses conclusions et proposé 36 recommandations au conseil d'administration d'IO en novembre 2013. Plusieurs recommandations étaient reliées à la portée de notre audit et à nos constatations, et bon nombre d'entre elles portaient sur la précision, l'amélioration et l'officialisation des processus, des politiques et des procédures. Il était notamment recommandé :

- de préciser la Politique de risque de crédit pour qu'elle soit plus normative et couvre tous les processus de prêt pertinents (évaluation du risque, décision, surveillance des prêts et présentation de rapports);
- d'améliorer les politiques et procédures existantes pour faciliter le recours cohérent à la souscription et à l'évaluation de la solvabilité, y compris les procédures détaillées pour l'évaluation des cotes de risque et les analyses financières afin d'assurer la reproductibilité du modèle de solvabilité;
- d'établir une exigence minimale générale relative au ratio de couverture du service de la dette et d'envisager une exigence relative au ratio prêt-valeur maximal déterminée en fonction du niveau de risque établi par IO pour chaque secteur;
- d'officialiser le processus de surveillance existant afin de cerner de manière systématique les comptes douteux potentiels, notamment en définissant les mesures à prendre en cas de manquement aux conventions ou de prêt en souffrance;
- de mettre en place un processus d'examen annuel des prêts qui comprend la réévaluation du profil de risque des emprunteurs.

En mars 2014, la direction d'IO a présenté au conseil d'administration un plan de mise en oeuvre pour répondre aux 36 recommandations du rapport, assorti d'un échéancier allant d'avril à septembre 2014.

RECOMMANDATION 2

Pour faire en sorte que les prêts octroyés aux emprunteurs admissibles reflètent les risques associés et que les prêts en cours fassent l'objet d'une surveillance efficace, Infrastructure Ontario doit mettre en oeuvre tous les éléments de son plan d'action afin de combler les lacunes relevées dans l'examen du consultant de 2013 portant sur ses processus de crédit et de prêt.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Pour remplir son engagement à l'égard de l'amélioration continue, IO a entrepris un examen externe en juin 2013 afin de poursuivre le perfectionnement de son Programme de prêts. Comme mentionné dans le rapport, IO a commencé immédiatement à répondre à toutes les questions cernées dans l'examen. IO convient de l'importance de mener à terme son plan d'action pour donner suite à l'examen externe de 2013 portant sur ses pratiques de prêt. De nombreux éléments du plan d'action sont maintenant achevés, alors que les autres se poursuivent et devraient être terminés d'ici la fin de 2014-2015.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer de surveiller toutes les conventions d'endettement et de prendre des mesures appropriées lorsque les risques associés le justifient, Infrastructure Ontario doit élaborer un outil de suivi pour consigner et surveiller l'ensemble des conventions non standards stipulées dans les accords de prêt signés.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

IO reconnaît l'importance d'améliorer la surveillance des conventions non standards. À cet effet, IO surveille actuellement les conventions financières dans son examen trimestriel du

portefeuille de prêts et inscrit les prêts en fonction du risque sur la Liste de surveillance des prêts. Au moment de l'examen de la vérificatrice générale, IO avait acheté un nouveau système de gestion des prêts pouvant suivre et surveiller la conformité avec les conventions d'endettement standards et non standards au moyen de listes de contrôle. Les listes de contrôle renferment toutes les conventions énoncées dans les accords de financement et les dates d'échéance associées à chacune afin d'en faire le suivi dans les rapports.

Le nouveau système de gestion des prêts était fonctionnel le 4 septembre 2014, et toutes les conventions (standards et non standards) feront l'objet d'un suivi dans le cadre du processus d'examen intégral annuel des prêts, qui sera mis en oeuvre en 2014-2015.

Prêt consenti à MaRS Phase 2 Inc.

Le District de la découverte MaRS (MaRS) est une société sans but lucratif créée en 2000 par un groupe d'éminents chefs d'entreprise et chercheurs. À l'origine, MaRS était le sigle de « medical and related sciences », c'est-à-dire les sciences médicales et les sciences connexes. Le but de la société était d'établir un important carrefour de recherche et d'innovation ciblant la commercialisation de la technologie dans une zone au centre-ville de Toronto, où sont situés l'Université de Toronto et de nombreux hôpitaux de recherche. Le carrefour devait être construit en plusieurs phases avec des dons du secteur privé ainsi que des contributions fédérales et provinciales.

Au cours de la Phase 1, trois nouveaux immeubles ont été construits, et un immeuble de l'ancien hôpital général de Toronto a été rénové pour former le Centre MaRS, une tour de bureaux de recherche et « un centre de convergence/incubateur ». Le Centre MaRS a été achevé à la fin de 2005. Sa construction a été partiellement financée par emprunt ainsi qu'avec l'aide du gouvernement fédéral, des fondateurs de MaRS, de l'Université de Toronto, et des contributions provinciales de près de 55 millions de dollars consacrées à l'acquisition de terres, aux coûts de construction et à une subvention d'exploitation initiale. La province a aussi octroyé un peu plus de 16 millions de dollars pour l'achat des terres pour la Phase 2, octroi annoncé dans le budget de 2006. Le Réseau universitaire de santé occupe la majorité des locaux de la tour de recherche construite dans la Phase 1.

En août 2007, à la suite d'un processus de sélection concurrentiel, MaRS a conclu une entente avec un promoteur du secteur privé pour la construction de la Phase 2 de son carrefour de recherche et d'innovation au centre-ville. La Phase 2 comprenait un immeuble de 20 étages, destinés à des bureaux commerciaux et à des laboratoires, contigu au Centre MaRS sur les terres de l'ancien hôpital général de Toronto qui avaient été vendues à MaRS sous condition par le Réseau universitaire de santé au coût de 7,525 millions de dollars (voir la **figure 3** pour l'échéancier des événements dont il est question dans cette section). La Phase 2 devait être financée, construite et exploitée en intégralité (100 %) par le promoteur privé, mais pendant la crise économique mondiale à la fin de 2008, le promoteur n'a pu obtenir le financement nécessaire, et la construction a été suspendue. À ce stade, d'après le promoteur, le complexe avait été construit jusqu'au rez-de-chaussée et près de 90 millions de dollars avaient été investis.

En décembre 2008, MaRS a approché IO pour obtenir des fonds afin de terminer la construction de la Phase 2 et, en janvier 2009, a soumis une proposition de financement officielle à la Société ontarienne de travaux d'infrastructure, organisme précurseur d'IO. Dans l'analyse initiale de la proposition, le personnel du Programme de prêts a fait savoir à MaRS qu'il devait montrer qu'il pouvait respecter le ratio minimal de couverture du service de la dette de 1:1 (le ratio des fonds disponibles pour amortir la dette par rapport au montant total des intérêts et du capital – dans ce cas, le seuil d'équilibre) afin d'atténuer le risque de défaut de remboursement. (Ce ratio est passé à 1,2:1 après la première année.) De plus, MaRS devait louer

Figure 3 : Tableau chronologique des événements entourant le prêt consenti à MaRS Phase 2 Inc.

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Mars 2006	Dans son budget de 2006, le gouvernement annonce un octroi de 16,2 millions de dollars pour l'acquisition de terrains à aménager dans le cadre du projet de la Phase 2 du Centre MaRS.
Mai 2006	Le Conseil du Trésor approuve les négociations pour le déménagement des bureaux et des laboratoires centraux de Santé publique Ontario à la Phase 2 du Centre MaRS.
Août 2007	Le District de la découverte MaRS conclut une entente d'aménagement avec un promoteur du secteur privé pour la construction d'un immeuble à bureaux commercial consacré à la recherche scientifique.
Nov. 2008	Le financement du projet du promoteur du secteur privé s'évapore en conséquence de la crise économique mondiale; la construction de l'immeuble est interrompue.
Déc. 2008	Le District de la découverte MaRS demande un prêt de financement à Infrastructure Ontario (IO).
Janv. 2009	Le District de la découverte MaRS soumet une proposition de financement officielle et IO procède à l'évaluation financière initiale.
Févr. 2010	Une modification apportée à la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure* par le Règlement de l'Ontario 220/08 autorise le District de la découverte MaRS et ses filiales à contracter des prêts.
Mars–mai 2010	IO effectue une analyse de souscription détaillée de la proposition du District de la découverte MaRS.
19 mai 2010	Le Comité d'examen de la solvabilité d'IO recommande au comité du crédit et de la gestion du risque du conseil d'administration d'IO d'approuver un prêt de 235 millions de dollars.
28 mai 2010	Le Comité de gestion du crédit et des risques approuve un prêt de 235 millions de dollars (en stipulant que le premier versement sera effectué seulement après que 80 % de l'immeuble aura été loué à l'avance).
Juillet 2011	MaRS Phase 2 Inc. est constituée en filiale du District de la découverte MaRS et désignée comme promoteur et emprunteur.
Août 2011	Le ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) signe avec MaRS Phase 2 Inc. une garantie du service de la dette devant entrer en vigueur en septembre 2014 au besoin, qui remplace la condition imposée par IO selon laquelle 80 % de l'immeuble doit être loué à l'avance.
Sept. 2011	Les travaux de construction reprennent.
Sept. 2011–déc. 2013	Les travaux de construction se poursuivent; des rapports de gestion et de surveillance sont présentés périodiquement à IO.
Sept. 2013	IO envoie une lettre à MaRS Phase 2 Inc. au sujet des retards dans la location de l'immeuble.
Déc. 2013	Les travaux de construction prennent fin et un permis d'occuper est reçu.
16 déc. 2013	IO envoie une lettre à MaRS Phase 2 Inc. pour lui rappeler que le premier paiement d'intérêts seulement est dû en janvier 2014.
19 déc. 2013	MaRS Phase 2 Inc. répond à la lettre d'IO en lui demandant de modifier les modalités du prêt et d'en accroître le montant afin de financer des incitatifs à la location (aménagement des locaux, etc.).
31 déc. 2013	Le Ministère approuve une modification à la garantie du service de la dette pour que celle-ci entre en vigueur le 2 janvier 2014 plutôt qu'en septembre 2014 afin d'assumer les obligations de paiement de MaRS Phase 2 Inc. au besoin.
Janv. 2014	MaRS Phase 2 Inc. verse son premier paiement d'intérêts.
Févr. 2014–présent	Les paiements d'intérêts de MaRS Phase 2 Inc. dus à IO sont couverts par la garantie du service de la dette du Ministère.
3 févr. 2014	Le ministre de l'Infrastructure envoie une lettre à IO lui donnant pour directive de fournir au Ministère des conseils financiers et stratégiques concernant MaRS Phase 2 Inc.
Avril 2014	IO reçoit du Conseil du Trésor l'approbation préliminaire de racheter la part du promoteur du secteur privé et d'acquérir l'immeuble de la Phase 2 du Centre MaRS, qui est l'option recommandée.
Mai 2014	L'approbation finale d'un règlement négocié avec le promoteur et de l'acquisition de l'immeuble est retardée par le déclenchement d'une élection provinciale.
Sept. 2014	L'entente conclue pour racheter l'intérêt résiduel du promoteur immobilier est annoncée.

au préalable 80 % de l'espace disponible dans l'immeuble au tarif moyen de 29 $ le pied carré avant que les fonds de construction puissent être avancés. Cette exigence visait à réduire le risque d'occupation associé au projet en montrant que MaRS pouvait attirer suffisamment de locataires de forte solvabilité pour signer des baux à long terme au tarif proposé de 29 $ le pied carré (les frais d'exploitation étaient estimés à 31 $ de plus par pied carré). Le tarif de 29 $ le pied carré était près de 4 $ de plus le pied carré que le tarif moyen du marché locatif de locaux à bureaux de Toronto à l'époque, et de 6 $ à 9 $ de plus le pied carré que les loyers des autres immeubles du Centre MaRS, mais un conseiller immobilier externe avait déterminé, en mars 2010, qu'il s'agissait d'un tarif raisonnable pour un immeuble à utilisation particulière conçu pour des laboratoires de recherche modernes.

Lorsque MaRS a initialement pressenti IO en décembre 2008, il avait obtenu l'engagement de deux locataires clés pour louer des locaux dans la Phase 2. Les deux locataires, sont l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario) et l'Institut ontarien de recherche sur le cancer (IORC), étaient des organismes financés par la province. Le gouvernement avait approuvé les négociations pour réinstaller le personnel du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, qui se joindrait au nouvel organisme Santé publique Ontario situé dans un autre immeuble au centre-ville de Toronto. Il était aussi proposé de déménager les laboratoires centraux de santé publique du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, logés dans des locaux inadéquats et détériorés à Etobicoke, dans l'immeuble proposé de la Phase 2 en juin 2007 (voir l'annexe). L'IORC louait déjà des locaux de laboratoire dans la Phase 1, mais cherchait de nouveaux locaux pour répondre aux demandes de son mandat élargi. Lorsque MaRS a présenté sa proposition de financement à IO en janvier 2009, l'engagement locatif des deux locataires représentait environ 40 % de l'immeuble (Santé publique Ontario a signé un bail au tarif de 29 $ le pied carré, et l'IORC au tarif de 30 $ le pied carré).

Les autres risques pris en compte par le personnel du Programme de prêts lors de l'analyse initiale de la proposition de financement de MaRS se rapportaient à la suspension des travaux de construction en 2008. Ces risques ont été évalués comme « minimes », car 90 % du projet avait fait l'objet d'un appel d'offres, les plans de construction avaient été approuvés par la municipalité, les permis avaient été délivrés, et la construction était au stade du rez-de-chaussée. Les principaux risques de construction déterminés par IO à l'époque étaient que les retards ultérieurs pouvaient causer la détérioration de la fondation de l'immeuble et compromettre les fonds considérables investis. En outre, les retards ultérieurs pourraient inciter les deux locataires clés à se procurer des locaux ailleurs.

À la présentation de sa proposition de financement officielle au Programme de prêts, MaRS ne faisait pas partie des 10 secteurs emprunteurs admissibles désignés dans le Règlement de l'Ontario 220/08 afférent à la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure*. En février 2010, le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (depuis séparé en deux ministères distincts) a présenté une demande au Comité des lois et des règlements du Cabinet pour nommer MaRS (et ses filiales) un emprunteur admissible au Programme de prêts. Les motifs suivants étaient énoncés dans la demande : augmenter la subvention de plus de 70 millions de dollars accordée par le gouvernement au projet MaRS; appuyer l'engagement du gouvernement à l'égard du programme de recherche et d'innovation de l'Ontario; appuyer la priorité du gouvernement de créer des emplois dans les secteurs de la construction et du savoir; et pallier le manque de locaux de laboratoire à Toronto à l'époque (notamment en répondant aux besoins en laboratoires de recherche de Santé publique Ontario et de l'IORC). Plus tard en février 2010, la modification réglementaire demandée a été apportée, et MaRS et ses filiales ont été déclarés admissibles au financement d'IO pour les dépenses

en immobilisations relatives aux projets d'infrastructure et aux acquisitions.

Maintenant que MaRS était officiellement admissible aux emprunts, le personnel du Programme de prêts a entrepris une analyse de souscription officielle visant le prêt proposé de 235 millions de dollars pour MaRS et l'a présentée au Comité d'examen de la solvabilité d'IO en mai 2010. L'analyse a exposé plusieurs risques liés au prêt, notamment :

- **Fonds limités pour l'« incitation à la prise à bail »** – L'espace locatif récemment construit se limitait essentiellement à la structure en béton. Les locataires devraient engager des frais pour finir sur mesure et équiper les locaux loués (p. ex. ériger des murs, installer des revêtements de sol, et se relier aux systèmes centraux de chauffage, ventilation et climatisation et d'alimentation en eau de l'immeuble). Des fonds limités étaient disponibles pour offrir aux locataires au moins un aménagement partiel afin de les inciter à signer un bail. En outre, il serait difficile de trouver d'autres locataires en raison du loyer proposé de 29 $ le pied carré et des frais d'exploitation supplémentaires de 31 $ le pied carré, de beaucoup supérieurs aux prix moyens du marché.
- **Concurrence livrée par d'autres établissements de recherche** – En raison des retards du projet, il se peut que les locataires intéressés aient cherché ou trouvé des locaux ailleurs.
- **Autres utilisations limitées de l'immeuble en raison des restrictions du bail** – Le bail foncier consenti par le Réseau universitaire de santé à MaRS précisait que le terrain devait seulement servir à des fins médicales ou à d'autres fins de recherche scientifique.
- **Taux d'inoccupation projeté excessivement optimiste** – Le taux d'inoccupation de l'immeuble de la Phase 2 projeté se situait à 3,1 % (selon le taux d'inoccupation de la Phase 1) comparativement au taux d'inoccupation moyen de 6,1 % pour les locaux commerciaux à Toronto à ce moment.

Pour atténuer les risques cernés, l'analyse proposait plusieurs restrictions et conventions pour le prêt proposé, y compris une condition de location anticipée de 80 % et une garantie du service de la dette et du dépassement de coûts souscrite par MaRS, qui devait être satisfaite avant de verser les fonds de prêt.

Plus tard en mai 2010, le Comité de gestion du crédit et des risques du conseil d'administration d'IO a approuvé l'octroi d'un prêt de 235 millions de dollars à MaRS. Le dossier est essentiellement demeuré au point mort pendant plus d'un an, alors que MaRS renégociait le sous-bail avec le promoteur privé, constituait une filiale pour gérer l'achèvement de la construction de la Phase 2, et tâchait de remplir la condition de location anticipée de 80 % stipulée dans l'accord de prêt.

En juillet 2011, MaRS Phase 2 Inc. a été constituée en filiale du District de la découverte MaRS. En août 2011, un accord de sous-bail modifié a été signé, et la nouvelle filiale a pris la relève du promoteur privé pour assumer la construction et la location de l'immeuble de la Phase 2. L'accord de sous-bail modifié a facilité la reprise des travaux de construction et a transféré les risques associés à la Phase 2 (p. ex. la construction, la tenance à bail et le défaut de remboursement) du promoteur privé à MaRS Phase 2 Inc. et au Programme de prêts. Toutefois, pour réduire la possibilité de retards de construction ultérieurs, des concessions ont été accordées au promoteur dans l'accord final, lui conférant le droit d'approuver ou de rejeter les baux proposés à des tarifs inférieurs au tarif minimal fixé de 29 $ le pied carré. Le promoteur conservait aussi un intérêt résiduel dans le projet afin de pouvoir recouvrer tout ou partie de son investissement initial, après avoir acquitté les paiements du service de la dette, les frais d'exploitation et les paiements du bail foncier.

En août 2011, MaRS comptait toujours sur l'engagement locatif de Santé publique Ontario et de l'IORC. Toutefois, ayant obtenu des locaux

plus économiques pour son siège social et d'autres opérations centrales dans un autre immeuble au centre-ville de Toronto en 2008, Santé publique Ontario a réduit le nombre de locaux requis dans la Phase 2 pour y aménager seulement ses laboratoires de santé publique. Outre ces engagements locatifs, le District de la découverte MaRS a signé un bail avec MaRS Phase 2 Inc. pour occuper environ 15 % des locaux disponibles, afin de les diviser par la suite et de les sous-louer à d'autres locataires (le District de la découverte MaRS assumait le risque d'occupation lié à sa tranche de 15 % de l'espace locatif). Cependant, ces engagements locatifs ne comptaient que pour 43 % des locaux disponibles dans l'immeuble, ce qui était de beaucoup inférieur à la condition de location anticipée de 80 % imposée par le Programme de prêts.

Afin d'éviter de retarder encore plus le projet et d'appuyer la priorité du gouvernement relative à la recherche et à l'innovation, les garanties proposées du service de la dette et du dépassement de coûts souscrites par MaRS n'ont pas été intégrées à l'accord de financement final (MaRS n'avait pas les moyens de couvrir ces garanties à partir de ces autres opérations). Plutôt, le MRI a signé une garantie du service de la dette d'une durée de 15 ans, totalisant 7,1 millions de dollars par année, avec MaRS Phase 2 Inc. afin de couvrir le risque financier découlant de l'absence de locataires engagés. Le but de cette garantie était que le Programme de prêts commence à avancer les fonds à MaRS Phase 2 Inc. pour qu'il puisse reprendre les travaux de construction et chercher des locataires qualifiés pendant la construction. Dans la présentation sur la garantie du service de la dette soumise à l'approbation du Conseil du Trésor, le MRI a proposé de réduire le montant de la garantie, dans la mesure où des fonds gouvernementaux supplémentaires étaient alloués à d'autres entités publiques acceptant d'occuper les locaux relativement coûteux de la Phase 2.

Bien que la garantie du service de la dette du MRI ait atténué le risque de défaut de paiement lié au prêt de construction assumé par IO et favorisé la reprise de la construction de la Phase 2, le but initial de la condition de location anticipée de 80 % n'a pas été réalisé, c'est-à-dire atténuer l'incertitude et les risques entourant la capacité de MaRS Phase 2 Inc. d'attirer des locataires hautement solvables qui signent des baux à long terme au tarif proposé de 29 $ le pied carré. De fait, la garantie du service de la dette a simplement transféré le risque de défaut du Programme de prêts d'IO au MRI. Les coûts liés au défaut de paiement étaient considérés comme des dépenses du Programme de recherche et d'innovation au lieu d'IO.

Les travaux de construction ont repris en août 2011 et se sont poursuivis au cours des 28 mois suivants. IO (récemment reconstituée en Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier) a géré les risques de construction du projet en conformité avec ses procédures standards de surveillance des travaux de construction, notamment l'examen des rapports mensuels de surveillance de projet rédigés par un contrôleur de prêt tiers, ainsi que des rapports mensuels de gestion de projet rédigés par MaRS et l'entrepreneur général. En septembre 2013, lorsque les travaux arrivaient à terme et qu'environ 30 % seulement des locaux étaient loués, MaRS Phase 2 Inc. a demandé à IO un financement par prêt supplémentaire de 40 millions de dollars, dans le but d'inciter des locataires éventuels (notamment en leur offrant différentes finitions pour les locaux récemment construits mais non aménagés) et d'aider à en trouver. IO a refusé cette demande.

En décembre 2013, la construction de la tour de la Phase 2 a pris fin dans le budget fixé, soit un peu plus de 212 millions de dollars à l'époque (les travaux subséquents ont porté ce montant à 224 millions de dollars), et un permis d'occuper a été délivré. À ce stade, la majorité de l'immeuble aurait dû être louée et les locataires, occupés à aménager leurs locaux en préparation pour le déménagement. Pourtant, seulement un peu plus de 30 % de la superficie disponible avait été louée aux deux locataires clés, qui avaient signé des baux à des tarifs supérieurs à la moyenne du marché. Étant donné

que les deux organismes reçoivent la majorité de leur financement du gouvernement de l'Ontario, les loyers supérieurs aux tarifs du marché sont de fait considérés comme une subvention à l'appui du programme de recherche médicale du gouvernement et de la vision de MaRS. En ce qui concerne Santé publique Ontario, la valeur actuelle nette de sa subvention se chiffre à au moins 7 millions de dollars sur la durée du bail de 25 ans, d'après l'évaluation effectuée en 2010 indiquant que le tarif net du marché locatif était de 27 $ le pied carré pour des locaux de laboratoire spécialisés au centre-ville de Toronto.

Aucun autre locataire n'a signé de bail à ces tarifs. Durant cette même période, le District de la découverte MaRS n'avait pas les fonds requis pour remplir ses engagements locatifs pour 15 % des locaux disponibles, qui d'ailleurs demeuraient inoccupés.

Les concessions accordées au promoteur privé pour poursuivre la construction en 2011 constituaient un obstacle à la location des locaux disponibles une fois la construction terminée. Le promoteur ne recevait aucun incitatif financier à approuver des baux à des tarifs inférieurs au tarif minimal convenu de 29 $. Si cette concession n'avait pas été accordée, MaRS Phase 2 Inc. aurait pu réduire le tarif de location pour qu'il concorde avec le tarif courant, remplir les locaux vacants et, ainsi, acquitter les frais du service de la dette.

À la mi-décembre 2013, IO a envoyé une lettre à MaRS Phase 2 Inc. exposant les détails du premier paiement d'intérêts seulement, exigible en janvier 2014. MaRS Phase 2 Inc. a répondu en réitérant sa demande de modifier les conditions du prêt et d'en augmenter le montant pour financer les paiements incitatifs aux locataires; IO a de nouveau rejeté cette demande.

Le 31 décembre 2013, le MRI a approuvé une modification de sa garantie du service de la dette en devançant la date de prise d'effet, soit le 2 janvier 2014 au lieu de septembre 2014. MaRS Phase 2 Inc. a versé le paiement d'intérêts seulement pour le mois de janvier, mais depuis février 2014, le MRI couvre les paiements du service de la dette, en conformité avec la garantie connexe. Quoi qu'il en soit, en l'absence d'engagements locatifs suffisants, la garantie maximale annuelle au titre du service de la dette s'élevant à 7,1 millions de dollars souscrite par le MRI ne permettra pas de couvrir l'intégralité de l'obligation relative au service de la dette pour l'exercice en cours (8 millions de dollars pour 2014) ni l'obligation annuelle de 14,6 millions de dollars pour 2015 et les exercices ultérieurs, et le prêt court toujours un risque de défaut.

Au début de février 2014, le ministre de l'Infrastructure a écrit au conseil d'administration d'IO pour lui offrir des conseils et de l'aide concernant MaRS Phase 2 Inc. et la garantie du service de la dette, ainsi que pour analyser différentes options relatives à l'immeuble, par exemple son acquisition par le MRI. Les options présentées et leur analyse comprenaient les suivantes :

- l'acquisition de l'immeuble à des fins publiques, la location à des clients du secteur de l'innovation, ou la vente et l'affectation des produits de vente au remboursement du prêt;
- l'octroi de fonds à MaRS dans un prêt restructuré pour acquérir l'intérêt du promoteur privé et offrir une incitation à la prise à bail.

En avril 2014, IO a reçu l'approbation préliminaire du Conseil du Trésor de donner suite à l'option recommandée, c'est-à-dire négocier l'achat de l'intérêt du promoteur dans le projet à un montant réduit pour refléter le taux d'inoccupation élevé de l'immeuble et les tarifs de location inférieurs courants, et l'achat de l'immeuble de la Phase 2 par le ministère de l'Infrastructure à un montant raisonnable sur le plan économique. Particulièrement, le montant payé, y compris le solde impayé du prêt et l'achat de l'intérêt du promoteur, ne doit pas être supérieur à la valeur de l'immeuble. L'approbation finale du règlement négocié avec le promoteur et l'acquisition de l'immeuble ont été retardées à cause de l'élection déclenchée en Ontario au début de mai 2014. Les négociations avec les intéressés se poursuivaient en août 2014 lorsque nous avons

terminé notre travail d'audit. Une entente conditionnelle d'achat de l'intérêt résiduel du promoteur a été annoncée le 23 septembre 2014.

En ce qui concerne le prêt de construction pour la Phase 2 de MaRS, nous avons conclu que le gouvernement a assumé des risques substantiels en vue d'appuyer la mission et la vision de MaRS et de préserver, au moyen de cet appui, un élément clé de son programme de recherche et d'innovation. En appuyant le programme de recherche et d'innovation dans le cadre du Programme de prêts d'IO, les fonds publics ont été exposés à des risques. Cela a revêtu plusieurs formes : le contournement du cadre de risque existant d'IO pour faciliter le prêt (p. ex. modifier les dispositions législatives pour rendre MaRS admissible au Programme de prêts); la garantie du service de la dette souscrite par le MRI, qui n'a pas tenu compte de la condition fixée par IO concernant la location anticipée de l'immeuble de 80 % avant d'avancer les fonds; et l'engagement de deux locataires subventionnés par le gouvernement à payer des tarifs supérieurs à ceux du marché.

De plus, nous avons constaté un manque de transparence dans le soutien du gouvernement à son programme de recherche et d'innovation au moyen de ce prêt. Le gouvernement n'a pas défini de mesures de rendement pour déterminer si les résultats attendus en matière de recherche et d'innovation ont été réalisés ou le seront grâce à ce projet. L'absence de transparence au sujet des objectifs stratégiques et des résultats escomptés de ce prêt donne l'impression que cette opération financière constituait le « renflouement » d'un organisme non gouvernemental.

Si l'entente conditionnelle avec le promoteur et l'acquisition de la Phase 2 de MaRS sont exécutées, le risque de défaut de paiement et la garantie provinciale seront éliminés. En outre, les loyers supérieurs aux tarifs du marché payés par Santé publique Ontario et l'IORC ne poseront plus problème. Cependant, à titre de propriétaire de l'immeuble, la province devra gérer de nouveaux risques, dont les suivants :

- financer les paiements incitatifs aux locataires nécessaires pour accélérer la location de l'immeuble;
- fixer des taux de location suffisants pour couvrir l'intégralité du coût de possession;
- veiller à ce que l'immeuble constitue une option rentable pour répondre aux autres besoins en locaux du gouvernement.

Il reste à savoir si les avantages découlant de cette opération l'emporteront en définitive sur les risques et les coûts assumés.

Annexe – Déménagement du Laboratoire central de santé publique de Santé publique Ontario dans l'immeuble de la Phase 2 du Centre MaRS

En mai 2006, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a demandé – et obtenu du Conseil du Trésor en 2006 – une exemption à la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les biens immobiliers et les locaux. Cette exemption lui a permis d'acquérir des locaux auprès d'un fournisseur unique et d'engager des négociations non contraignantes avec le District de la découverte MaRS, pour que le Laboratoire central de santé publique (le Laboratoire) de la province et l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario) puissent partager des locaux dans l'immeuble proposé de la Phase 2 du Centre MaRS. La demande d'exemption se fondait sur un certain nombre de facteurs : l'âge de l'immeuble existant du Laboratoire et son état de détérioration (les installations ont subi des pannes d'électricité et des inondations, connu des problèmes de chauffage et exigé des réparations majeures, notamment pour éliminer les poussières d'amiante); la nécessité de réaménager les locaux et d'améliorer la ventilation afin de pouvoir mener des tests diagnostiques et moléculaires avancés après la crise du SRAS; la proximité de centres universitaires et de recherche au centre-ville de Toronto; la capacité de recruter et de retenir un personnel spécialisé dans des locaux modernes en centre-ville; et la possibilité de devenir un locataire clé dans l'immeuble proposé avant l'attribution du contrat pour la construction de la Phase 2 du Centre MaRS, ce qui, selon le Ministère, placerait le gouvernement en meilleure position pour négocier des conventions de bail et des modalités de financement favorables. Le Conseil du Trésor a accordé son approbation à condition que le Ministère lui présente un rapport décrivant les différents modèles de financement possibles pour le déménagement au Centre MaRS et contenant une analyse financière d'autres options comparables pour des locaux en centre-ville.

En mars 2007, le Ministère a fourni d'autres détails au Conseil du Trésor et lui a remis une analyse des options à prendre en considération et des coûts liés à chaque option. Il a souligné que, des différentes options analysées (déménager la totalité ou seulement une partie des installations ou rester dans les locaux existants du Laboratoire), le déménagement à la Phase 2 du Centre MaRS venait en deuxième place pour les coûts; qu'un nouveau laboratoire de niveau 3 serait abandonné; et que l'immeuble et les biens existants, dont des locaux à usage particulier, seraient laissés vacants en grande partie. Même après des dépenses réelles ou prévues d'environ 40 millions de dollars pour le désamiantage et la rénovation des laboratoires existants et les mises à niveau nécessaires des systèmes de bâtiments afin de répondre aux besoins opérationnels, le Ministère a conclu que les locaux existants du Laboratoire ne pouvaient pas répondre aux besoins du programme. (Ils n'offraient ni les aires ouvertes nécessaires pour améliorer le déroulement des travaux, ni des espaces de laboratoire étanches additionnels avec écoulement d'air avancé, ni de monte-charge.) La présentation soulignait l'urgence d'approuver la négociation du bail, puisque le promoteur de la Phase 2 cherchait activement des locataires et était en train de négocier des baux, à un moment où l'espace de laboratoire déjà limité au centre-ville de Toronto disparaissait rapidement. Qui plus est, les rapports analysant la réaction de la province à l'épidémie de SRAS soulignaient le besoin urgent de moderniser les laboratoires d'essai de la province et d'améliorer les liens avec les chercheurs universitaires.

La présentation prévoyait le déménagement de presque toutes les activités du Laboratoire à la Phase 2, sauf l'entreposage, qui resterait à l'emplacement existant. Cela signifiait que l'agence aurait besoin d'environ 229 000 pieds carrés, en plus des locaux nécessaires pour accueillir le bureau central

et les autres employés du programme. Selon l'option proposée par le Ministère de louer des locaux dans la Phase 2 du Centre MaRS, la meilleure estimation du loyer était de 248,9 millions de dollars pour un bail de 20 ans (en supposant un taux de location commençant à 20 $ le pied carré plus 20 $ de coûts d'exploitation par pied carré).

La loi portant création de Santé publique Ontario a été adoptée à la fin de 2007, et l'agence a entamé ses activités en juillet 2008. La responsabilité des laboratoires de santé publique de la province a été transférée du Ministère à Santé publique Ontario en décembre 2008. Lorsque la construction de la Phase 2 du Centre MaRS a été interrompue en 2008, le déménagement du bureau central et du personnel de programme de Santé publique Ontario est devenu problématique. Vu qu'il allait coûter plus cher d'utiliser l'espace de laboratoire comme espace de bureau et qu'on ne savait pas à ce moment-là si la Phase 2 serait achevée un jour, le Ministère a appuyé la demande de Santé publique Ontario d'obtenir d'autres locaux au centre-ville de Toronto. À la même époque, des travaux palliatifs de réparation et d'entretien ont été effectués dans les installations existantes du Laboratoire.

En avril 2011, dans le cadre d'une présentation conjointe avec le ministère de la Recherche et de l'Innovation concernant une garantie du service de la dette proposée afin de faciliter la reprise des travaux de construction de la Phase 2 du Centre MaRS, le Ministère a demandé au Conseil du Trésor d'approuver une augmentation de 131 millions de dollars sur 25 ans du plafond de négociation pour le bail proposé afin que Santé publique Ontario puisse occuper des locaux à la Phase 2 du Centre MaRS (pour le laboratoire seulement). Dans sa demande, le Ministère précisait que la plupart des coûts supplémentaires à couvrir découlaient de l'obligation locative additionnelle de cinq ans. En fait, cette obligation n'était qu'un des facteurs en cause. La principale cause de l'augmentation était le fait que la plupart des hypothèses utilisées dans la projection de coût de 2007 avaient changé. En particulier, le loyer brut présumé est passé de 40 $ le pied carré (taux de location de base de 20 $ plus 20 $ de frais d'exploitation) à 59 $ le pied carré (taux de location de base de 29 $ plus 30 $ de frais d'exploitation), ce qui était le loyer exigé par MaRS Phase 2 Inc. Ces deux facteurs étaient partiellement compensés par une réduction de 69 000 pieds carrés dans la superficie totale de l'espace de location proposé, parce que le bureau central de l'agence et le personnel du programme seraient logés ailleurs et que la conception du nouveau laboratoire permettrait de réaliser des gains d'efficacité opérationnelle.

Un plan concernant l'ancienne propriété n'a pas encore été soumis pour approbation. L'espace d'entreposage du laboratoire doit être fusionné avec le principal entrepôt d'approvisionnement du Ministère, ce qui va laisser tout l'espace actuel vacant après le déménagement du laboratoire à la Phase 2 du Centre MaRS durant l'automne ou l'hiver de 2014 et le déménagement de l'entrepôt vers la fin de 2015.

Selon Santé publique Ontario, les avantages du déménagement du Laboratoire dans les locaux de la Phase 2 du Centre MaRS au centre-ville de Toronto sont les suivants : [*traduction*] « La délocalisation aidera à accroître l'efficacité opérationnelle, à raccourcir les délais d'exécution et à assurer la pleine mise en oeuvre des nouvelles technologies de laboratoire. Cela signifie également que les fournisseurs de soins de santé obtiendront plus rapidement les résultats cliniques qui leur permettront d'offrir des soins de qualité aux patients. »

Le bail qui a finalement été signé avec MaRS Phase 2 Inc. dépassait d'au moins 50 % le loyer présumé dans la présentation initiale que le Ministère avait soumise au Conseil du Trésor afin d'obtenir l'approbation de négocier un contrat à fournisseur unique avec MaRS Phase 2 Inc. Comme les autres locataires proposés de l'immeuble de la Phase 2 du Centre MaRS ne sont pas disposés à louer des locaux aux mêmes taux, la prime associée à ce contrat de location représente un coût supplémentaire que le gouvernement était prêt à payer pour renforcer ses liens avec la collectivité de la recherche médicale et appuyer la vision et la mission du Centre MaRS.

Commission de l'énergie de l'Ontario

Réglementation du gaz naturel

Contexte

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a été établie en 1960 en tant que tribunal administratif quasi judiciaire chargé de réglementer le secteur du gaz naturel de la province dans l'intérêt public. Au fil du temps, les pouvoirs de la Commission ont augmenté afin d'inclure également la surveillance du secteur de l'électricité. La Commission relève de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, et il lui incombe de veiller à ce que les participants au marché du gaz naturel se conforment à la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie* (particulièrement ceux qui servent les petits consommateurs de gaz, c'est-à-dire ceux qui consomment moins de 50 000 m^3 par année). La *Loi sur les concessions municipales* énonce les exigences concernant l'attribution des zones de services des municipalités aux sociétés de services publics réglementées.

La *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* établit les objectifs particuliers de la Commission relativement aux services et aux réseaux de gaz naturel, notamment :

- faciliter la concurrence dans la vente de gaz aux utilisateurs;
- protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix ainsi que la fiabilité et la qualité du service de gaz;
- faciliter l'extension rationnelle des réseaux de transport et de distribution, ainsi que le développement rationnel et l'exploitation sûre des services de stockage de gaz;
- promouvoir la conservation de l'énergie et l'efficacité énergétique.

La Commission exécute les fonctions clés suivantes pour réaliser ces objectifs :

- établir les prix du gaz naturel, de sa livraison et de son stockage;
- délivrer des permis aux agents de commercialisation de gaz et surveiller la conformité des participants au marché du gaz naturel, y compris les sociétés de gaz et les agents de commercialisation de gaz, aux exigences des lois et des politiques;
- examiner et établir les codes, les règles et les lignes directrices.

En Ontario, les consommateurs résidentiels peuvent acheter leur gaz naturel d'une société de gaz ou de l'un des 12 agents de commercialisation qui vendent activement du gaz naturel. On compte trois sociétés qui possèdent les canalisations et l'équipement requis pour livrer le gaz naturel à

un domicile ou à une entreprise, et deux sociétés municipales qui distribuent également du gaz naturel. Chaque société de gaz dessert différentes régions de la province. Lorsque la Commission délivre un certificat d'intérêt public et de nécessité à une société de gaz particulière, elle lui accorde le droit exclusif d'assurer l'approvisionnement en gaz et d'élargir le service du gaz dans une municipalité. Cette société doit ensuite conclure une convention de concession municipale avec la municipalité pour servir ses clients et maintenir son infrastructure au sein de la municipalité.

La Commission réglemente les tarifs que les trois sociétés facturent à leurs clients, mais elle ne réglemente pas ceux imposés par les agents de commercialisation de gaz. Ces derniers agissent comme des courtiers en localisant le gaz naturel sur le marché afin de le vendre à un prix concurrentiel. Lorsque des consommateurs achètent du gaz auprès d'agents de commercialisation, ils concluent des contrats d'une durée déterminée allant d'un à cinq ans. Les consommateurs qui ne concluent pas de contrats avec des agents de commercialisation sont approvisionnés en gaz par une société, qui est le fournisseur par défaut.

Pour l'année ayant pris fin le 31 mars 2014, on a compté 3,5 millions de consommateurs de gaz naturel en Ontario. De ceux-ci, 3 millions ont acheté leur gaz de l'une des trois sociétés de gaz; ce nombre comprend quelque 14 000 consommateurs intensifs, ainsi que la majorité des petits consommateurs, c'est-à-dire ceux dont la consommation annuelle de gaz est d'au plus 50 000 m^3. Deux de ces sociétés ont fourni plus de 99 % du gaz naturel total consommé en Ontario. En outre, environ 404 000 petits consommateurs ont, collectivement, acheté du gaz auprès des 12 agents de commercialisation qui vendent activement du gaz.

La Commission s'acquitte de sa fonction de surveillance réglementaire au moyen d'un processus quasi judiciaire auquel le public peut participer. Des comités formés de membres de la Commission entreprennent des démarches réglementaires orales et écrites, qui doivent être conformes aux lois établies et aux règles de la Commission. Les décisions des comités doivent servir l'intérêt public général, ce qui englobe la protection des consommateurs, l'intégrité financière des sociétés de services et d'autres objectifs législatifs, comme l'exploitation sécuritaire des installations de stockage et la conservation de l'énergie.

De nombreuses parties prennent part à une démarche réglementaire : le demandeur; le comité de la Commission, qui détient le pouvoir décisionnel; le personnel de la Commission qui soutient le comité à qui est confié le pouvoir décisionnel délégué; les intervenants. Les intervenants sont des personnes ou des groupes qui représentent les consommateurs d'énergie résidentiels, institutionnels et commerciaux ou les grands consommateurs industriels, ainsi que des groupes de défense de l'environnement et des politiques. Ces groupes, fort nombreux, comprennent notamment la Vulnerable Energy Consumers Coalition, la Coalition de l'énergie des écoles, le Conseil des consommateurs du Canada et l'Association des consommateurs industriels de gaz. Les intervenants participent activement aux demandes, aux consultations en matière de politique et aux autres procédures présentées devant la Commission. Ils soutiennent les démarches réglementaires de la Commission en soumettant une argumentation ou des questions écrites, ou en contre-interrogeant les témoins.

La Commission utilise un processus en trois étapes pour réglementer les tarifs du gaz naturel. Dans le cadre d'une des étapes, les sociétés de gaz doivent, tous les cinq ans environ, soumettre une demande tarifaire qui établit les tarifs de base qui seront facturés aux consommateurs. Les sociétés soumettent de l'information sur la demande estimative ainsi que sur les coûts estimatifs d'immobilisations et de fonctionnement requis pour répondre à la demande prévue; les tarifs pouvant être facturés tiennent compte du rendement du capital investi approuvé par la Commission. Dans le cadre d'une autre étape, on procède à un examen et à un ajustement annuels des tarifs du gaz entre les examens tarifaires, généralement au moyen d'une formule

qui tient compte de l'inflation ajustée en fonction des données de productivité de la société de gaz. Dans le cadre d'une troisième étape, on ajuste les tarifs à quatre reprises durant une année, en ayant recours à un mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs visant à atténuer les fluctuations des tarifs facturés et à tenir compte du cours actuel du gaz, ainsi que, par exemple, des variations des frais de transport et des changements touchant les évaluations des stocks.

À la fin de ses processus d'examen, la Commission rend sa décision sous forme d'une ordonnance. Pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 2014, la Commission a rendu 53 décisions découlant d'audiences orales et écrites portant sur le gaz naturel; 13 de ces décisions portaient sur les tarifs facturés par les sociétés de gaz, et les autres avaient trait aux installations et à la délivrance de permis.

En mars 2014, la Commission comptait neuf membres – six à temps partiel et trois à temps plein – nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Les activités quotidiennes de la Commission sont exécutées par un effectif d'environ 160 employés. (L'organigramme de la Commission est présenté à l'**annexe 1**.) Tous les coûts liés à la réglementation, y compris ceux qui sont liés aux intervenants, sont recouvrés auprès des entités réglementées et titulaires d'un permis. En 2013-2014, les coûts engagés par la Commission aux fins de la réglementation du secteur du gaz se sont élevés à 5,9 millions de dollars, sur des coûts de fonctionnement totaux de 33,2 millions de dollars. La contribution des sociétés de gaz et des agents de commercialisation de gaz a été de 5 millions de dollars et de 900 000 $ respectivement. L'exercice 2011-2012 a été la première année durant laquelle les agents de commercialisation de gaz ont été tenus de payer une partie des coûts de la Commission.

Objectifs et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si la Commission a mis en place des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que le secteur du gaz naturel fournit de l'énergie à coût raisonnable aux consommateurs.

Notre audit a porté principalement sur les domaines qui ont une incidence directe sur les tarifs facturés aux consommateurs, la surveillance de la conformité des sociétés de gaz et des agents de commercialisation de gaz aux exigences des lois et de la Commission, et la qualité des services fournis aux consommateurs par les sociétés de gaz et les agents de commercialisation de gaz.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les lois pertinentes ainsi que les politiques et procédures administratives, et nous avons interrogé le personnel de la Commission, du ministère de l'Énergie, et du ministère des Richesses naturelles et des Forêts. Nous avons axé nos travaux d'audit sur l'examen par la Commission des deux plus importantes sociétés de gaz, qui fournissaient plus de 99 % du gaz naturel consommé en Ontario. Afin d'obtenir une vue d'ensemble du secteur du gaz naturel et de bien comprendre celui-ci, nous nous sommes entretenus avec les sociétés de gaz et un certain nombre d'agents de commercialisation et d'intervenants. Nous avons également communiqué avec des organismes de réglementation similaires dans d'autres administrations canadiennes et étrangères, et nous avons étudié leur fonctionnement. En outre, nous avons eu recours aux services consultatifs d'un expert-conseil indépendant possédant une expertise dans le secteur de la réglementation du gaz naturel.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons établi les critères de l'audit. Ceux-ci ont été examinés et acceptés par la haute direction de la Commission.

Nous avons effectué nos travaux sur le terrain de la fin de novembre 2013 à la fin d'avril 2014.

Résumé

La Commission a mis en place des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que le secteur du gaz naturel fournit de l'énergie à coût raisonnable aux consommateurs. Cependant, plus d'efforts peuvent être déployés pour montrer l'efficacité de la Commission. Nous avons constaté que le personnel de la Commission doit évaluer de manière plus approfondie les différentes approches employées par les sociétés de gaz pour recouvrer leurs coûts, qui ont une incidence sur les tarifs qu'elles peuvent facturer à leurs clients. La Commission doit aussi procéder à une vérification plus exhaustive de l'exactitude et de la validité des renseignements que fournissent les sociétés de gaz lorsqu'elles présentent une demande de modification des tarifs.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- **Il est nécessaire d'examiner de façon plus approfondie les documents et les processus des sociétés de gaz ayant une incidence sur les tarifs facturés aux consommateurs :** Les sociétés de gaz ne sont pas autorisées à facturer aux consommateurs un montant supérieur à celui du coût d'achat du gaz. Cependant, la Commission obtient rarement des pièces justificatives pour vérifier les renseignements que fournissent les sociétés de gaz dans leurs demandes de modification des tarifs. Le personnel de la Commission ne procédait pas à des examens suffisants des comptes cruciaux d'ajustement du coût du gaz, des processus d'achat de gaz et des contrats de transport. Ces coûts sont transférés aux consommateurs et influent considérablement sur les tarifs qui leur sont facturés. La Commission a le droit de demander des renseignements à l'appui du caractère prudent des achats de gaz par les sociétés, et si elle examinait et comparait l'information que lui fournissent les différentes sociétés, cela pourrait aider à repérer des pratiques exemplaires à l'intention des sociétés. Nous avons constaté que seulement un audit des comptes d'ajustement du coût du gaz et des processus comptables avait été effectué au cours des 10 dernières années, soit en 2011, et que cet audit avait porté sur une seule société de gaz. Le personnel de la Commission n'avait procédé à aucun examen similaire pour les deux autres sociétés réglementées depuis 2000. L'audit de 2011 a mis en lumière des préoccupations, comme le fait que la société ne tenait pas de documents permettant de justifier l'achat de gaz auprès de fournisseurs qui offraient des prix supérieurs à ceux du moins-disant, qu'elle ne disposait pas d'une politique claire pour les cas où il est nécessaire de recourir à un processus d'approvisionnement concurrentiel, et qu'elle ne respectait pas l'engagement pris envers la Commission, en 2000, de mettre à jour la documentation sur ses procédures liées au système de coût du gaz (la mise à jour a été achevée ultérieurement, en décembre 2011).

  Les deux sociétés de gaz qui fournissent plus de 99 % du gaz consommé en Ontario ont des sociétés affiliées qui fournissent également du gaz dans des lieux qui relèvent d'autres administrations. Sans un examen suffisant des documents relatifs aux achats réels de ces deux sociétés de gaz, il se peut que la Commission n'ait pas pris toutes les précautions requises pour protéger les consommateurs ontariens contre la possibilité de se voir facturer des frais qui leur sont transférés de manière inappropriée (p. ex. coûts liés à d'autres provinces).
- **Il n'y a pas d'évaluation adéquate de l'incidence des méthodes de recouvrement des coûts sur les tarifs facturés aux consommateurs :** Les sociétés de gaz utilisent différentes approches pour percevoir le revenu qui a été approuvé par la Commission. Cependant, le personnel de la Commission n'a pas évalué

l'incidence de ces différentes méthodes sur les consommateurs. Les sociétés de gaz recouvrent les coûts des services et le rendement du capital investi approuvés en facturant aux consommateurs des frais mensuels fixes et des frais basés sur l'utilisation. Le personnel de la Commission a indiqué que, tant et aussi longtemps que les coûts totaux approuvés sont perçus, il revient aux sociétés de gaz de déterminer la part des coûts à recouvrer au moyen des différents frais facturés. La décision d'une société de gaz d'accorder un poids plus important aux frais fixes qu'aux frais basés sur l'utilisation peut toutefois désavantager les consommateurs dont l'utilisation de gaz est peu élevée, car ceux-ci paient davantage pour chaque unité de gaz lorsqu'une part supérieure du recouvrement des coûts s'effectue à partir de frais fixes par rapport aux frais basés sur l'utilisation.

- **Les consommateurs disposent de renseignements insuffisants sur les tarifs facturés par les agents de commercialisation de gaz :** Les plaintes contre les agents de commercialisation de gaz ont chuté de 81 % de 2009 à 2013. (Contrairement aux tarifs des sociétés de gaz, ceux que facturent les agents de commercialisation à leurs clients ne sont pas réglementés.) Nous avons toutefois observé que les questions entourant l'annulation ou le renouvellement de contrats continuaient de faire fréquemment l'objet de plaintes de la part des consommateurs, car il arrive souvent que ceux-ci se rendent compte qu'ils pourraient payer des prix inférieurs en faisant affaire avec d'autres fournisseurs de gaz. Le fait de fournir aux consommateurs de l'information sur les tarifs des différents fournisseurs de gaz leur permettrait de prendre des décisions plus éclairées avant de conclure un contrat.
- **Il existe peu de mesures du rendement des sociétés de gaz :** La Commission avait mis en place certaines mesures du rendement axées sur les consommateurs pour évaluer le rendement des sociétés de gaz naturel, mais elle aurait avantage à utiliser des mesures additionnelles, par exemple, des mesures liées à l'efficacité opérationnelle, aux résultats financiers et à la capacité d'adaptation aux politiques publiques.
- **Il n'y a pas d'examen de l'efficacité de la Commission :** En vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, le ministre de l'Énergie peut exiger la préparation d'un rapport quinquennal sur l'efficacité avec laquelle la Commission réalise les nombreux objectifs compris dans son mandat, comme faciliter la concurrence dans la vente de gaz et encourager la conservation de l'énergie et l'efficacité énergétique. Aucun examen ministériel de l'efficacité de la Commission n'a été effectué depuis l'entrée en vigueur de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*.

RÉPONSE GLOBALE DE LA COMMISSION

La Commission accueille volontiers la conclusion de la vérificatrice générale selon laquelle la Commission a mis en place des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que le secteur du gaz naturel fournit de l'énergie à coût raisonnable aux consommateurs. La Commission est déterminée à évaluer et à améliorer son rendement et son efficacité et, à cet égard, reçoit favorablement les recommandations de la vérificatrice générale. Comme il est indiqué plus en détail ci-après, la Commission accepte toutes les recommandations.

Constatations détaillées de l'audit

Réglementation des sociétés de gaz

La Commission a mis au point des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que cette ressource est fournie à un coût raisonnable aux consommateurs. Les processus que la Commission a mis en place pour fixer et ajuster les tarifs ont fait en sorte que les coûts payés par les consommateurs pour le gaz naturel restent conformes aux prix courants. Dans l'ensemble, les consommateurs ontariens payent un prix moins élevé pour le gaz naturel que ceux de toutes les autres provinces sauf une, et ceux de certaines parties de deux autres provinces. Nous nous inquiétons toutefois du fait que le personnel de la Commission ne déployait pas des efforts suffisants pour analyser et évaluer les différentes méthodes employées par les sociétés de gaz pour répartir les tarifs. En outre, le personnel de la Commission n'en faisait pas assez pour vérifier l'exactitude et la validité des renseignements que fournissent les sociétés de gaz dans leurs demandes d'augmentation des tarifs pour aider la Commission à prendre une décision éclairée.

Les fonctions réglementaires de la Commission s'avèrent particulièrement importantes compte tenu de la situation actuelle, où les deux plus importantes sociétés de gaz de l'Ontario fournissent plus de 99 % du gaz consommé dans la province.

La facture de gaz mensuelle des consommateurs

Les consommateurs ontariens peuvent avoir un aperçu du mécanisme complexe d'établissement des prix relatif à leurs achats de gaz naturel en consultant leur facture de gaz mensuelle. Cette facture comprend des frais fixes mensuels et des frais basés sur l'utilisation. Dans le cas d'un consommateur résidentiel type, les frais basés sur l'utilisation englobent les éléments suivants :

- **Les frais de fourniture du gaz** – une prévision des prix courants pour les 12 prochains mois. À ces frais s'ajoutent les coûts liés à l'approvisionnement en gaz, comme les coûts du gaz de compression, les frais associés au gaz du réseau, les besoins en fonds de roulement et les créances irrécouvrables de consommateurs, qui sont tous approuvés par la Commission. Ces frais relatifs à la fourniture du gaz varient selon la société de gaz, mais ils ont représenté jusqu'à 4 % des coûts dans le mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs d'avril 2014 pour les deux grandes sociétés.
- **Le coût de livraison** – qui est composé des trois éléments suivants :
  - Frais de transport – le coût du transport du gaz en Ontario depuis l'Ouest canadien et les États-Unis. Les frais de transport sont déterminés par l'Office national de l'énergie au Canada et les organismes de réglementation américains aux États-Unis, et ils sont facturés aux consommateurs.
  - Frais de distribution – le coût de la livraison du gaz naturel au domicile du consommateur dans la région desservie par la société de gaz. Ces frais comprennent également tous les coûts de fonctionnement et d'entretien ainsi qu'un taux de rendement.
  - Frais de stockage – le coût engagé par la société de gaz pour stocker son gaz naturel.
- **Les frais liés à l'ajustement des coûts** – qui tiennent compte de l'écart entre le prix réel et le prix prévu du gaz ainsi que de l'incidence de cet écart sur les autres frais, comme ceux relatifs aux quantités de gaz en stock, les coûts de l'équilibrage de l'approvisionnement en gaz pour répondre à la demande, et les frais de transport.

La **figure 1** montre les éléments susmentionnés dans un modèle de facture mensuelle soumise par les deux grandes sociétés de gaz le 1er avril 2014 aux consommateurs ayant une consommation

Figure 1 : La facture de gaz mensuelle d'un consommateur, le 1er avril 2014[1] (consommation de 255 m³)[2]

Source des données : CEO

	Tarif mensuel ajusté ($)		
	Société A	**Société B (Sud)**	**Écart**
Tarif facturé au consommateur	20,00	21,00	(1,00)
Tarif de l'approvisionnement en gaz	44,89	45,70	(0,81)
Tarif de la livraison			
Distribution	29,72	9,41	20,31
Transport	12,13	8,80	3,33
Stockage	–	1,88	(1,88)
Ajustement du coût	8,40	11,40	(3,00)
Total	**115,14**	**98,19**	**16,95**

1. Modèle de facture de gaz naturel au 1er avril 2014, fondé sur les factures envoyées par les deux principales sociétés de gaz de l'Ontario.
2. À des fins de comparaison, une consommation de 255 m³ est retenue en tant que consommation moyenne d'un ménage.

mensuelle moyenne de gaz de 255 m³. La société A dessert un petit nombre de régions compactes et assez densément peuplées, situées principalement dans le Sud et l'Est de l'Ontario. Certaines des régions desservies par la société B sont comparables à celles desservies par la société A, mais la société B dessert également un certain nombre de régions étendues et assez peu peuplées dans le Sud et le Nord de la province. La société B divise ses régions en cinq zones où les consommateurs peuvent payer cinq tarifs différents en raison d'écarts dans les coûts de transport, de distribution et de stockage (voir la **figure 2**). (Pour de plus amples détails, voir la section « Écarts dans les tarifs régionaux payés en Ontario ».)

Les prix du gaz naturel semblent raisonnables en général

Pour déterminer si les prix du gaz naturel facturés aux consommateurs résidentiels de l'Ontario sont raisonnables, nous avons (1) examiné les prix payés par les consommateurs résidentiels dans des lieux qui relèvent d'autres administrations canadiennes, (2) comparé les prix de la fourniture de gaz aux consommateurs avec une norme fondée sur le prix du gaz à la bourse des marchandises au fil du temps, et (3) examiné le processus d'ajustement trimestriel des tarifs qui a permis à la société A d'augmenter provisoirement ses prix de 40 % à la suite de l'hiver inhabituellement froid de 2013-2014.

Les prix du gaz naturel sont inférieurs à ceux de l'Ontario seulement dans une autre province et dans certaines parties de deux autres provinces

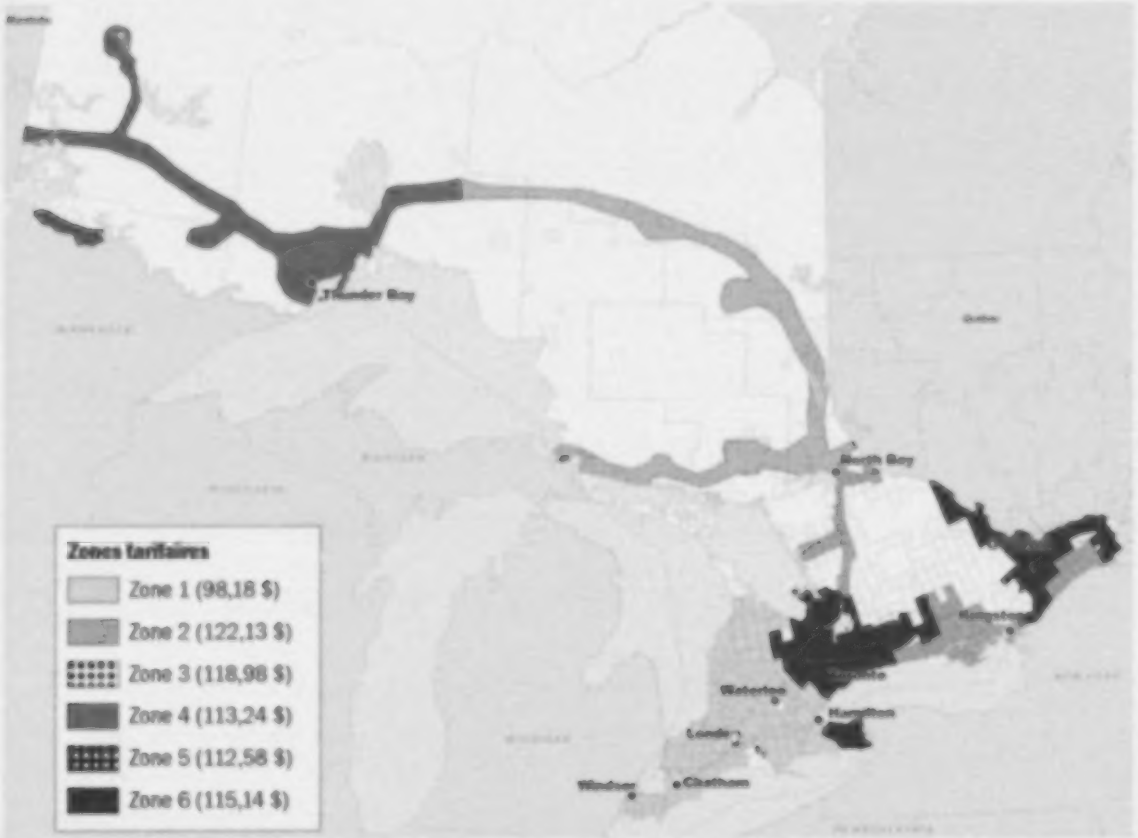
Les prix du gaz en Ontario se situent dans la partie inférieure de la fourchette des prix à l'échelle du Canada. Pour un ménage type ayant une consommation mensuelle moyenne de 255 m³, en avril et en mai 2014, seules la Saskatchewan (où la société de gaz est exploitée comme une société d'État) et certaines parties de l'Alberta et de la Colombie-Britannique offraient des prix inférieurs à ceux facturés par les deux plus importantes sociétés de gaz de l'Ontario à 99 % des consommateurs de gaz ontariens.

Les prix du gaz facturés aux consommateurs ontariens correspondent au prix à la bourse des marchandises

En Ontario, les sociétés réglementées ne sont pas autorisées à réaliser un bénéfice sur le transport du gaz naturel et sa vente en tant que marchandise aux consommateurs. Elles doivent facturer aux

Figure 2 : Répartition des zones desservies par les sociétés de gaz, et tarifs de gaz pour un consommateur résidentiel ayant une consommation mensuelle de 255 m³ de gaz, avril 2014

Source des données : CEO



consommateurs le coût réel de l'achat du gaz et le coût réel de son transport en Ontario. Pour vérifier si les prix que les consommateurs payent pour le gaz (les tarifs de gaz) reflètent fidèlement le coût payé par les sociétés pour acheter le gaz, nous avons comparé les tarifs de gaz facturés par les deux plus importantes sociétés de gaz – qui fournissent plus de 99 % du gaz naturel consommé en Ontario – avec le prix moyen du gaz qui peut être acheté par les sociétés en Alberta. Le prix albertain (appelé le prix Empress) constitue la base sur laquelle on s'appuie pour établir le coût du gaz pour les sociétés, qui est approuvé par la Commission comme prix de référence.

Afin de déterminer les prix d'achat pour les sociétés de gaz, nous avons utilisé la moyenne, calculée sur 21 jours, des prévisions des prix des 12 prochains mois pour en arriver aux prix de référence approuvés par la Commission relativement aux années allant de janvier 2007 à avril 2014. Nous avons constaté que les tarifs de gaz facturés aux consommateurs par les sociétés de gaz étaient étroitement harmonisés avec les prix Empress durant la période visée. Cet examen nous a permis de conclure que, dans l'ensemble, pour le gaz qu'ils ont fourni, les deux grandes sociétés de gaz ont facturé aux consommateurs des prix conformes aux prix courants du gaz naturel.

Le processus d'évaluation a été exécuté comme il se doit relativement à l'ajustement trimestriel des tarifs de gaz d'avril 2014

Les tarifs que les sociétés de gaz peuvent facturer à leurs clients pour l'approvisionnement en gaz en tant que tel sont ajustés tous les trimestres et entrent en vigueur le 1er janvier, le 1er avril, le 1er juillet et le 1er octobre de chaque année. Les principes qui sous-tendent ces ajustements sont les suivants : tenir compte de manière plus exacte des prix courants de façon continue; assurer une meilleure transparence des prix; limiter les ajustements importants sur les factures des clients; garantir une équité parmi les groupes de clients, comme les clients résidentiels, les petits clients commerciaux et les clients à consommation élevée. L'examen de l'ajustement trimestriel des tarifs et le processus d'approbation s'échelonnent habituellement sur environ deux semaines. Le personnel de la Commission dispose de pouvoirs délégués pour évaluer et approuver les demandes d'ajustement trimestriel des tarifs. Dans les cas complexes, comme ceux faisant intervenir des questions de politique ou des ajustements inhabituellement élevés, les demandes sont tranchées par un comité de la Commission.

Les records de températures froides enregistrées durant l'hiver de 2013-2014 ont amené les deux plus importantes sociétés de gaz de l'Ontario à demander des augmentations de tarifs exceptionnellement élevées lors de l'ajustement trimestriel des tarifs d'avril 2014. Après la décision rendue par un comité décisionnel de la Commission, celle-ci a accordé à la société A une hausse temporaire de 40 % et à la société B, une hausse de 28 %. Ces augmentations de prix ont provoqué une vive réaction chez les clients et les médias. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné la manière dont la Commission a pris ses décisions, en nous attardant plus particulièrement à la question de savoir si les deux hausses de tarifs étaient soutenues par les renseignements qui avaient été fournis à la Commission.

Selon notre examen, l'une des principales raisons pour lesquelles la société A a obtenu une augmentation de tarifs plus élevée que celle octroyée à la société B en avril 2014 est que son plan en matière de gaz était très différent du plan de la société B. Les deux plans avaient été approuvés par la Commission.

Les plans en matière de gaz déterminent les besoins d'approvisionnement en gaz et la capacité de transport requise pour livrer le gaz naturel aux consommateurs ontariens, et ils énumèrent les biens disponibles pour répondre à la demande des consommateurs en ce qui a trait aux livraisons annuelles et saisonnières de gaz. Les plans tiennent compte également de la livraison de gaz les jours où la température est extrêmement froide (jours de pointe). L'information nécessaire pour estimer la demande englobe des données sur les conditions climatiques, la demande ferme des consommateurs et la croissance prévue de la demande.

Nous avons étudié les demandes d'ajustement trimestriel des tarifs d'avril 2014 pour les deux plus importantes sociétés de gaz, qui ont été tranchées par un comité de la Commission et examinées par le personnel de la Commission. Nous avons aussi examiné les demandes de renseignements présentées par le personnel de la Commission et les intervenants, ainsi que les réponses des sociétés de gaz à ces demandes.

Il est ressorti de notre examen des demandes que les sociétés de gaz ont demandé des hausses de tarifs en raison de la demande considérablement accrue ayant découlé de la plus récente période prolongée de températures hivernales très froides, qui a entraîné une hausse importante des coûts d'approvisionnement en gaz. Une société de gaz a mentionné qu'on n'avait pas connu de telles conditions climatiques depuis 35 ans.

Les documents fournis à la Commission indiquaient les raisons des demandes des hausses de tarifs. La société A, qui a obtenu la hausse trimestrielle de tarifs la plus élevée, a attribué l'augmentation à un certain nombre de facteurs liés à l'approvisionnement, à la livraison et à l'ajustement des coûts. Son plan d'approvisionnement en gaz prévoit le maintien d'une capacité maximale de stockage aux fins d'une livraison de gaz jusqu'au

31 janvier; quant à la société B, qui a une capacité de stockage supérieure, elle maintient une capacité maximale aux fins d'une livraison de gaz jusqu'au 1er mars tous les ans. La société A ne pouvait donc pas stocker la même quantité de gaz que la société B. La diminution de ses réserves de gaz prêt à être livré en février l'a obligée à faire des achats de gaz à court terme sur le marché courant, alors que la demande et les prix étaient plus élevés.

En utilisant le processus normal d'ajustement mensuel des tarifs, la société de gaz a présenté une demande d'ajustement des tarifs pour transférer aux consommateurs les coûts réels supérieurs qu'elle a dû engager en raison des conditions climatiques exceptionnelles. La société A a indiqué dans ses réponses au personnel de la Commission et aux intervenants que, si son plan d'approvisionnement en gaz avait été identique à celui de la société B, elle aurait pu économiser environ 150 millions de dollars, car elle aurait payé des prix inférieurs en faisant des achats additionnels selon des modalités plus avantageuses.

En outre, si la société A avait pu maintenir ses réserves de gaz prêt à être livré jusqu'à la fin du mois de février et éliminer les services en période de pointe, elle aurait possiblement réalisé une économie additionnelle de 71 millions de dollars en plus du montant de 150 millions de dollars payé pour le gaz en tant que tel.

Nous avons conclu que les processus de la Commission ont été respectés et qu'ils se sont soldés par des décisions justifiées. Nous avons aussi constaté que la Commission a rendu, le 22 mai 2014, une décision et une ordonnance en vue d'atténuer l'incidence importante de la hausse de tarifs sur les consommateurs en approuvant un lissage des tarifs sur 27 mois au lieu de la période normale de 12 mois. Cette période prolongée a permis d'atténuer les conséquences de la hausse de prix pour les clients de la société de gaz.

Bien que la hausse de tarifs approuvée en avril 2014 pour la société A ait été supérieure à celle approuvée pour la société B, notre examen des prix effectifs trimestriels de 2006 à 2014 pour les deux grandes sociétés de gaz a révélé que ni l'une ni l'autre n'avait affiché des prix constamment inférieurs ou supérieurs aux prix de son homologue durant la période visée.

En juin 2014, après nos travaux d'audit sur place, la Commission a amorcé un examen en deux étapes du mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs pour les distributeurs de gaz naturel afin de remédier aux situations similaires qui pourraient survenir à l'avenir. La première étape comprendra un examen du processus, notamment la présentation de la demande et des éléments probants à l'appui, les facteurs justifiant un examen approfondi, et les délais concernant l'examen et la formulation de commentaires. Elle inclura également une étude de la politique de la Commission concernant le lissage des augmentations de tarifs sur les factures des clients, ainsi qu'un examen de ses protocoles de communication avec les consommateurs.

Évaluation des écarts dans les tarifs de gaz facturés aux consommateurs

Écarts dans les tarifs régionaux payés en Ontario

Les tarifs de gaz naturel facturés aux consommateurs résidentiels par les deux grandes sociétés de gaz varient à l'échelle de la province. La société A, qui dessert un nombre inférieur de régions résidentielles plus densément peuplées, facture à tous ses clients résidentiels un tarif provincial unique. La société B, qui dessert plusieurs régions étendues et peu peuplées, en plus de certaines régions résidentielles densément peuplées, facture quant à elle cinq tarifs de gaz différents selon le lieu de résidence du consommateur. Cela se traduit par des situations où un consommateur qui réside à proximité d'un autre consommateur peut payer un tarif considérablement plus élevé, comme le montre la **figure 2**. Par exemple, dans le Sud de l'Ontario, en avril 2014, un consommateur résidentiel servi par la société A a payé 115,14 $ pour 255 m³ de gaz naturel, tandis que pour un autre consommateur vivant à proximité, dans la zone sud desservie par la

société B, la facture s'est élevée à seulement 98,19 $ pour la même quantité de gaz.

En faisant simplement la moyenne des factures mensuelles de tous les consommateurs résidentiels servis par la société A et la société B et dont la consommation de gaz est de 255 m^3 par mois, on en arriverait à une facture mensuelle unique de 113,38 $ à l'échelle de la province pour les clients des deux sociétés de gaz. Cela profiterait aux consommateurs des deux zones desservies par la société B qui payent des tarifs élevés ainsi qu'à tous les consommateurs servis par la société A, tandis que les consommateurs se trouvant dans deux autres zones desservies par la société B verraient leurs paiements augmenter. (Il n'y aurait presque aucun changement pour les consommateurs se trouvant dans une autre zone.) Si la Commission ordonnait l'entrée en vigueur d'une moyenne provinciale, les consommateurs de certaines régions de la province se trouveraient à financer les coûts plus élevés que payent actuellement les consommateurs d'autres régions pour le service qu'ils reçoivent. Les coûts qu'engagent à l'heure actuelle les sociétés au titre de l'approvisionnement en gaz naturel diffèrent en raison d'écarts dans les frais de transport, de distribution (construction de l'infrastructure pour livrer le gaz aux consommateurs) et de stockage. De nombreux facteurs influent sur ces coûts, notamment l'importance des distances sur lesquelles les sociétés transportent le gaz, les densités de population des différentes régions desservies, les capacités de stockage des sociétés, et le type de biens utilisés (conduites principales en fonte, en acier ou en plastique).

Les examens des coûts de service ne tiennent pas compte de tous les renseignements et de toutes les pratiques pouvant influer sur les tarifs facturés aux consommateurs

Comme nous l'avons mentionné plus haut, nous avons conclu que les ajustements trimestriels des tarifs d'approvisionnement en gaz d'avril 2014 appliqués aux factures des consommateurs avaient été raisonnables. Les autres éléments de la facture de gaz des consommateurs comprennent les frais mensuels fixes ainsi que les frais fixes de transport, de livraison et de stockage. Ces éléments sont déterminés et ajustés dans le cadre de l'examen du processus de demande de tarification, et les ajustements sont habituellement apportés dans une réglementation incitative ou les demandes d'ajustement trimestriel des tarifs. Tous les cinq ans environ, conformément aux exigences minimales en matière de dépôt établies par la Commission en 2005, les sociétés de gaz réglementées soumettent à la Commission une demande tarifaire complète qui indique en détail les produits d'exploitation pour la prochaine année, l'année en cours et l'année précédente, la demande estimative concernant le gaz de la société, les coûts estimatifs d'immobilisations et de fonctionnement requis pour répondre à la demande prévue, et le rendement estimatif du capital investi que la société demande à la Commission d'approuver. La Commission utilise ces renseignements pour déterminer le montant que chaque société peut gagner (son besoin en revenus), et les sociétés se fondent sur ce montant pour déterminer leurs tarifs mensuels fixes et leurs tarifs basés sur l'utilisation.

Le personnel de la Commission s'appuie sur les politiques, les décisions antérieures et les manuels de procédures de la Commission lorsqu'il analyse ces demandes tarifaires. Nous avons examiné les plus récentes demandes tarifaires s'appliquant aux tarifs de 2013 pour les deux plus importantes sociétés de gaz. Le personnel de la Commission et les intervenants ont demandé de nombreuses annexes justificatives ou clarifications additionnelles concernant l'information fournie dans les demandes pour faciliter leur examen. Cependant, le personnel de la Commission ne procédait pas régulièrement à une évaluation et à une comparaison des différences dans les renseignements et les pratiques des deux sociétés pouvant avoir une incidence sur les factures de gaz des consommateurs. Il peut s'agir notamment de différences concernant les structures de coûts employées par les deux sociétés, les

conceptions tarifaires (la proportion de frais fixes et de frais basés sur l'utilisation), et les coûts que paye chaque société pour son approvisionnement en gaz.

Les conceptions tarifaires pourraient désavantager certains consommateurs

Dans le cadre de l'examen des demandes tarifaires, le personnel de la Commission ne comparait pas les renseignements fournis par les deux sociétés de gaz pour évaluer les différences et l'incidence éventuelle sur les tarifs facturés aux consommateurs, ou pour faciliter la détermination des pratiques exemplaires. Nous avons plus particulièrement constaté ce qui suit :

- **Il existe des différences dans les frais de livraison :** Comme il est indiqué à la **figure 1**, l'élément des frais mensuels facturés aux consommateurs résidentiels par la société A et la société B (zone 1) affichant l'écart le plus important était celui des frais de livraison (un écart de 20,31 $ entre les deux sociétés, soit 216 %). Nous avons constaté que cette différence comprend un ajustement du coût du gaz de 10,23 $ relatif à une période antérieure pour la société A. Néanmoins, le personnel n'a pas effectué ou demandé une comparaison des différences concernant les capacités de livraison des deux sociétés et l'incidence sur les tarifs facturés aux consommateurs.

  Selon le personnel de la Commission, les frais de livraison diffèrent en raison de l'écart entre les coûts sous-jacents de distribution devant être engagés pour servir les clients de la société A et ceux de la société B, ce qui comprend des facteurs comme l'âge et la composition des biens, la densité de population dans les régions desservies et les frais d'exploitation de la société. Le personnel de la Commission n'a toutefois pas été en mesure de fournir une ventilation de ces différences.
- **Les conceptions tarifaires manquent de clarté :** Les frais de livraison sont également influencés par la conception tarifaire employée par la société de gaz. Cette conception détermine la proportion des coûts que la société recouvre au moyen de frais mensuels fixes et celle qu'elle recouvre au moyen de frais basés sur l'utilisation. Les sociétés recouvrent leurs coûts fixes par l'imposition de frais fixes, et perçoivent le reste de leurs gains autorisés par la facturation de frais basés sur l'utilisation. Pour être en mesure de déterminer le caractère raisonnable des montants perçus par les sociétés au moyen de frais fixes, il faut disposer d'une ventilation précise des coûts et des frais qui établit la corrélation entre les coûts fixes et les frais facturés. Nous avons constaté une absence de corrélation évidente avec les coûts fixes des sociétés de gaz à l'appui des montants perçus au moyen de frais fixes.
- **Il existe des différences dans les proportions de frais fixes et de frais basés sur l'utilisation :** Les pratiques de recouvrement des deux sociétés de gaz faisaient état de différences importantes concernant le pourcentage de frais fixes et de frais basés sur l'utilisation facturés aux consommateurs résidentiels. Dans sa plus récente demande de tarification (2013), pour la facturation de ses clients résidentiels, la société B a prévu recouvrer 266,8 millions de dollars (95 %) des coûts fixes de 282,1 millions de dollars liés aux consommateurs, comme ceux relatifs au relevé des compteurs, à l'administration des comptes et à l'infrastructure (ce pourcentage était de 77 % dans sa demande de tarification de 2007); la société A a quant à elle prévu recouvrer 447,97 millions de dollars (123 %) des coûts totaux s'élevant à 363,13 millions de dollars (comparativement à 71 % en 2007).

  De tels écarts dans les proportions de frais fixes et de frais basés sur l'utilisation peuvent donner lieu à des inégalités qui désavantagent les consommateurs dont l'utilisation de gaz est peu élevée, car ceux-ci paient davantage pour chaque unité de gaz lorsqu'une part supérieure du recouvrement des coûts s'effectue à partir de frais fixes par rapport aux frais basés sur l'utilisation.

Les propositions de règlements ne sont pas examinées sous l'angle de l'intérêt public

Selon le personnel de la Commission, dans les demandes respectives de hausse tarifaire présentées par les sociétés de gaz en 2008, le pourcentage des coûts que celles-ci sont autorisées à recouvrer en les facturant aux consommateurs a été déterminé dans le cadre d'un processus de règlement auquel ont participé les sociétés et des intervenants. Dans le cas d'une demande de hausse tarifaire, la Commission s'attend habituellement à ce que les parties participantes en arrivent à une entente au moyen du processus de règlement, si cela s'avère possible. On évite ainsi la tenue d'une audience en règle devant la Commission, où seules les questions qui n'ont pu faire l'objet d'un accord sont entendues par la Commission. Ce processus de règlement moins officiel a pour but d'améliorer l'efficacité réglementaire. À la fin du processus, les intervenants et la société de gaz déposent devant la Commission une proposition décrivant l'entente conclue au sujet des questions traitées.

Le personnel de la Commission a indiqué qu'il n'avait pas évalué les différentes méthodes d'établissement des coûts employées dans les règlements, car son rôle dans le processus se limite à s'assurer que les exigences de la Commission sont respectées. Par conséquent, le personnel de la Commission ne participait pas à l'évaluation du caractère approprié des pourcentages convenus relatifs au recouvrement des coûts, dont il a été question précédemment. Durant la conférence en vue d'un règlement, le personnel de la Commission est toutefois tenu de présenter des options aux fins d'examen par les parties, ainsi que de formuler des avis sur les avantages et les désavantages des propositions des parties. Notre examen a révélé que le personnel de la Commission n'avait soumis aucun document argumentatif pour déterminer, d'une part, si la proposition de règlement était acceptable sous l'angle de l'intérêt public et, d'autre part, si les explications et les justifications fournies appuyaient adéquatement cette proposition.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que ses décisions réglementaires protègent les intérêts des consommateurs de gaz naturel et l'intérêt public, et que le secteur du gaz naturel fournit du gaz aux consommateurs à un coût raisonnable, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit :

- comparer les différentes méthodes de recouvrement des coûts employées par les sociétés de gaz réglementées;
- comparer les renseignements soumis par les sociétés de gaz et repérer les pratiques exemplaires en matière d'achat, de transport et de stockage de gaz pouvant avoir une incidence sur les tarifs payés par les consommateurs;
- mettre en oeuvre tous les changements nécessaires découlant de son examen du processus d'ajustement trimestriel des tarifs de gaz, qui a été amorcé en juin 2014;
- évaluer si la proposition de règlement est acceptable sous l'angle de l'intérêt public, et si les explications et les justifications qui l'accompagnent sont satisfaisantes.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission indique que la première phase de l'examen du mécanisme de rajustement trimestriel des tarifs (MRTT) a été achevée en août 2014. À l'avenir, la Commission exigera que chaque distributeur de gaz fasse tout en son pouvoir pour s'assurer que les consommateurs sont informés en temps opportun dans les cas où l'augmentation prévue de l'élément « approvisionnement en gaz » des factures des clients résidentiels est de plus de 25 %.

La deuxième phase de l'examen du MRTT par la Commission suivra le forum sur l'examen du gaz naturel, qui doit avoir lieu en décembre 2014. Dans le cadre de la deuxième phase, on examinera les plans d'approvisionnement en gaz utilisés par les distributeurs de gaz,

y compris les diverses manières dont le prix de la marchandise et le risque sont pris en compte dans ces plans.

La Commission mentionne également qu'elle a modifié, en avril 2014, sa directive de pratique sur les conférences en vue d'un règlement en ce qui concerne le rôle qu'assume le personnel de la Commission dans les propositions de règlement. Conformément à ces modifications, le personnel de la Commission présente désormais aux comités pertinents des soumissions sur les propositions de règlement qui tiennent compte des facteurs expressément relevés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le BVGO). La Commission reconnaît que ces lignes directrices n'étaient pas en place au moment des procédures de 2013 dont a fait mention le BVGO.

Des examens additionnels sont requis pour s'assurer de l'exactitude et de la validité de l'information soumise à la Commission

Il est ressorti de notre examen du processus de demande d'ajustement trimestriel des tarifs de gaz que les sociétés de gaz avaient fourni divers niveaux de soutien pour leurs demandes de prix, et qu'elles avaient employé différentes méthodes pour déterminer les renseignements à soumettre. Le personnel de la Commission ne compare pas les méthodes utilisées par les sociétés. Nous avons également constaté que le personnel de la Commission obtenait rarement des pièces justificatives pour évaluer l'exactitude et la validité de l'information fournie dans les diverses demandes.

Par exemple, aux fins de la détermination de ses tarifs d'approvisionnement en gaz pour la période de prévision de 12 mois, chaque société de gaz a employé une méthode différente pour en arriver au prix de référence du gaz devant être approuvé par la Commission. Ce prix de référence est le prix de l'Alberta, ou le prix Empress, dont il a été question dans la section sur le prix du gaz naturel, qui découle du prix fixé par le New York Mercantile Exchange. Une société de gaz a appliqué un taux de change quotidien pour établir le prix en dollars canadiens, alors que l'autre société a utilisé un taux de change mensuel moyen. L'emploi de ces deux méthodes s'est soldé par l'établissement d'un prix de base Empress plus élevé pour l'une des deux sociétés. En 2013-2014, ce prix de base plus élevé a eu une incidence se chiffrant à 2,8 millions de dollars pour les clients de la société de gaz, selon leur niveau de consommation de gaz. Aux dires du personnel de la Commission, ce montant serait, au bout du compte, ajusté en fonction des coûts réels du gaz acheté. Cependant, le personnel de la Commission n'examine pas les détails des comptes d'ajustement du coût du gaz des sociétés, qui permettent de suivre les écarts entre les prix d'achat prévus et réels, pour s'assurer que les ajustements appropriés sont apportés.

En outre, aux termes des exigences de la Commission en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers relativement à la politique sur les sociétés de gaz, les sociétés de gaz ont l'obligation de tenir à jour des documents – qui peuvent être demandés par la Commission à des fins d'examen – présentant les renseignements susceptibles de confirmer le caractère prudent de leurs achats de gaz. Ces renseignements comprennent, par exemple, le sommaire des contrats d'approvisionnement en gaz et de transport du gaz en Ontario, de l'information sur les réserves de gaz disponibles, et des renseignements détaillés à l'appui de l'ajustement mensuel du prix du gaz associé à des achats particuliers effectués durant le mois visé. Les écritures aux comptes d'ajustement du coût du gaz doivent être assorties d'explications claires et détaillées. Les rapports de la direction doivent aussi être conservés à l'appui des décisions en matière d'achat.

Nous avons constaté que le personnel de la Commission n'obtenait aucune des pièces justificatives susmentionnées pour évaluer l'exactitude et la validité de l'information fournie dans les demandes. Le personnel de la Commission a indiqué que le personnel d'audit surveillait la conformité à ces exigences au moyen d'examens distincts. Notre

examen des audits effectués au cours des 10 dernières années par le personnel de la Commission a révélé qu'une seule société avait fait l'objet d'un audit de la conformité aux exigences, en 2011. Cet audit avait relevé un certain nombre de préoccupations, notamment l'écriture d'un ajustement hors période de 2,6 millions de dollars lié à 2006 et qui a été comptabilisé en 2008, alors que la société n'avait pas informé la Commission de cet ajustement hors période. Sans un examen suffisant des documents relatifs aux achats réels des deux sociétés de gaz qui fournissent plus de 99 % du gaz consommé en Ontario et qui mènent aussi des activités dans d'autres provinces, il se peut que la Commission n'ait pas pris toutes les précautions requises pour protéger les consommateurs ontariens contre la possibilité de se voir facturer des frais qui leur sont transférés de manière inappropriée.

RECOMMANDATION 2

Afin de s'assurer que les renseignements fournis à la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) par les sociétés de gaz réglementées sont exacts et valides, et que celles-ci facturent aux consommateurs uniquement les coûts réels qu'elles engagent pour acheter du gaz, le personnel de la Commission doit :

- sélectionner périodiquement, aux fins d'examen, des pièces justificatives des sociétés de gaz, comme des contrats, de l'information détaillée sur les achats de gaz et des rapports de la direction, afin de vérifier la validité et le caractère raisonnable des renseignements fournis dans les demandes des sociétés;
- examiner périodiquement les comptes d'ajustement des prix et évaluer le caractère approprié des postes et des écritures inclus dans ces comptes.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission mentionne que l'Unité de vérification et d'évaluation du rendement procède actuellement à l'audit de l'un des principaux distributeurs de gaz en ce qui concerne les comptes de biens et services marchands et les politiques comptables, procédures et processus connexes de ce distributeur. L'audit comprend un examen de la méthode qu'il emploie pour prévoir le prix du gaz, de ses pratiques en matière d'achat de gaz et d'appels d'offres, et de sa conformité aux politiques, aux procédures et au traitement comptable approuvés par la Commission.

L'audit sera achevé à la fin de l'exercice de la Commission. La Commission prévoit que des audits similaires seront entrepris relativement aux autres distributeurs de gaz en 2015.

Réglementation des agents de commercialisation de gaz

En vertu de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, les agents de commercialisation de gaz agissent comme des courtiers en localisant le gaz naturel sur le marché afin de le vendre à un prix concurrentiel. Ils sont autorisés à mener leurs activités en vue d'accroître la concurrence dans le secteur du gaz. Les agents de commercialisation ne sont pas assujettis à la réglementation de la Commission en ce qui concerne les tarifs qu'ils facturent à leurs clients, mais ils doivent être titulaires d'un permis pour vendre du gaz aux petits consommateurs (c'est-à-dire ceux qui consomment moins de 50 000 m^3 de gaz par année). En outre, la Commission ne réglemente pas les tarifs pour les sociétés qui distribuent moins de 3 000 000 m^3 de gaz par année. Cette situation s'appliquerait à environ 8 entités qui servaient en tout quelque 80 000 clients en janvier 2013, y compris 2 sociétés détentrices d'un permis d'agent de commercialisation qui sont exploitées par des municipalités. En vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, les sociétés de gaz exploitées par des municipalités sont expressément exemptées de la réglementation des tarifs par la Commission si elles

étaient en activité sous le régime de la *Loi sur les services publics* avant 1998; les deux sociétés sont visées par cette exemption. Les tarifs facturés par les deux sociétés municipales sont approuvés par les administrations municipales et n'ont pas à être déclarés à la Commission. Comme c'est le cas pour les sociétés de gaz réglementées, ces sociétés municipales agissent également à titre de distributeurs de gaz.

Le processus de la Commission en ce qui concerne la délivrance et le renouvellement de permis était conforme aux politiques de ces sociétés municipales. Le processus tenait compte de facteurs comme le comportement antérieur du demandeur en tant qu'indicateur de son comportement futur avec les consommateurs, des résultats financiers précédents et projetés en tant qu'indicateurs de la capacité de fonctionner de manière économique et efficiente, ainsi que de la formation technique et de l'expérience en tant qu'indicateurs de la capacité de comprendre le secteur de l'énergie.

Les consommateurs peuvent choisir d'acheter leur gaz naturel auprès d'agents de commercialisation au moyen de contrats d'une durée déterminée allant d'un à cinq ans. Bien que les tarifs facturés par les agents de commercialisation de gaz ne soient pas réglementés par la Commission, les agents de commercialisation sont tenus depuis 2010, aux termes des exigences de la Commission en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers, de soumettre à celle-ci des renseignements sur leurs tarifs contractuels tous les trimestres. Ces données, qui sont recueillies à des fins d'information interne, n'ont pas été publiées par le Commission.

Pour protéger les consommateurs qui décident d'acheter du gaz auprès d'un agent de commercialisation, la loi exige que celui-ci fournisse au client éventuel une comparaison entre le montant de sa facture de gaz actuelle et celui d'une facture fondée sur le prix offert par l'agent de commercialisation. Cette comparaison est effectuée entre le prix du contrat d'une durée déterminée allant d'un à cinq ans de l'agent de commercialisation et le prix demandé par la société de gaz, c'est-à-dire le prix du gaz fourni durant un trimestre particulier et ajusté tous les trimestres. Notre examen des tarifs contractuels facturés par divers agents de commercialisation de gaz pour le trimestre terminé le 31 mars 2014 a révélé qu'il y avait une variation considérable des tarifs d'un agent de commercialisation à l'autre, comme le montre la **figure 3**.

Le traitement des plaintes des consommateurs doit être amélioré

Dans le cadre de ses responsabilités réglementaires, la Commission doit répondre aux demandes de renseignements et traiter les plaintes soumises par les consommateurs de gaz naturel au sujet des activités des sociétés de gaz réglementées et des agents de commercialisation de gaz. Les consommateurs peuvent communiquer avec la Commission par téléphone, en passant par le site Web de la Commission ou en personne. Avant le dépôt d'une plainte auprès du personnel de la Commission, on demande au consommateur de contacter la société de gaz ou l'agent de commercialisation concerné. Si le consommateur a communiqué avec la société de gaz ou l'agent de commercialisation et n'est pas satisfait de la réponse ou du règlement obtenus, la plainte est alors consignée par le personnel de la Commission en vue d'un suivi auprès de la société ou de l'agent de commercialisation. Nous avons constaté que la Commission prend, en moyenne, environ 31 jours pour traiter les plaintes relatives

Figure 3 : Écart dans les tarifs de gaz facturés par les agents de commercialisation, trimestre terminé le 31 mars 2014

Source des données : CEO

	Coût par m^3 de gaz naturel (¢)		
Durée du contrat	Coût le plus bas	Coût le plus élevé	Écart (%)
Un an	12,0	46,8	290
Deux ans	14,4	23,1	60
Trois ans	14,9	39,8	167

à des sociétés de gaz et 33 jours pour traiter celles visant des agents de commercialisation. Ce délai va de la date de la réception de la plainte à l'examen par le personnel de la Commission de la réponse fournie par la société ou l'agent de commercialisation.

Le nombre de plaintes consignées visant des agents de commercialisation de gaz est passé de 2 774 en 2009 à 539 en 2013, ce qui représente une diminution de 81 %. Nous avons observé que cette baisse du nombre de plaintes contre des agents de commercialisation a fait suite aux efforts accrus déployés par le personnel de la Commission pour, d'une part, s'assurer que les agents de commercialisation se conformaient aux nouvelles exigences de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie* et, d'autre part, éduquer les consommateurs et leur communiquer de l'information sur la protection des consommateurs par l'entremise du site Web de la Commission. Ces efforts se sont avérés efficaces pour ce qui est de réduire le nombre de plaintes. Cette diminution a également coïncidé avec une baisse du nombre de consommateurs achetant du gaz auprès d'agents de commercialisation.

Nous avons toutefois observé que les questions entourant l'annulation ou le renouvellement de contrats continuaient de faire fréquemment l'objet de plaintes de la part des consommateurs, car il arrive souvent que ceux-ci constatent après la signature d'un contrat avec un agent de commercialisation qu'ils pourraient payer des prix inférieurs en faisant affaire avec la société de gaz locale ou d'autres agents de commercialisation. Le fait de fournir aux consommateurs de l'information sur les tarifs des différents participants au marché du gaz naturel leur permettrait de prendre des décisions plus éclairées avant de conclure un contrat. Les organismes de réglementation de la Pennsylvanie et de l'Ohio affichent sur leurs sites Web respectifs des données sur les tarifs facturés par les agents de commercialisation qui relèvent d'eux, ainsi que d'autres renseignements relatifs à la protection des consommateurs.

Depuis 2010, les agents de commercialisation de gaz en Ontario sont tenus, tous les trimestres, de soumettre à la Commission les plaintes de consommateurs qu'ils ont reçues et traitées. Nous avons constaté que le personnel de la Commission n'examinait pas ces données en matière de plaintes pour dégager des tendances et des profils ou pour faire une comparaison avec les données sur les plaintes directement soumises à la Commission; cela permettrait de repérer des anomalies justifiant une enquête approfondie. Nous avons comparé les deux sources de données et avons relevé des anomalies importantes dans un certain nombre de plaintes soumises. Par exemple, il est ressorti de notre examen des plaintes soumises directement à des agents de commercialisation de gaz pour les années allant de 2010 à 2013 qu'un agent de commercialisation comptant quelque 160 000 clients avait déclaré avoir reçu 1 700 plaintes, alors qu'un autre ayant environ 130 000 clients avait déclaré avoir reçu 11 000 plaintes; il s'agit d'un écart d'approximativement 9 000 plaintes entre deux agents de commercialisation de gaz de taille similaire. Notre examen des plaintes soumises directement au personnel de la Commission pour les deux mêmes agents de commercialisation a révélé que la Commission avait reçu un nombre comparable de plaintes relativement à chacun d'eux. Lorsque nous avons porté cette question à son attention, le personnel de la Commission a mentionné que l'écart était attribuable au fait que la Commission n'avait pas défini les plaintes devant être déclarées. Par conséquent, chaque agent de commercialisation de gaz utilise sa propre définition de ce qui constitue une plainte devant être déclarée à la Commission.

RECOMMANDATION 3

Afin de fournir aux consommateurs l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées lorsqu'ils choisissent un agent de commercialisation de gaz, de protéger les intérêts des consommateurs et d'être en mesure d'évaluer les plaintes des consommateurs visant des agents

de commercialisation de gaz, la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) doit :

- envisager de présenter sur son site Web de l'information sur les tarifs de gaz offerts par les divers agents de commercialisation de gaz, que les consommateurs pourront consulter avant de conclure un contrat;
- définir les types de questions à classer dans la catégorie des plaintes de consommateurs devant être déclarées, de sorte que la Commission puisse comparer les données sur les plaintes qui lui sont soumises directement par les consommateurs avec les données sur les plaintes que les agents de commercialisation de gaz lui déclarent afin de repérer toutes les anomalies et les autres sujets de préoccupations aux fins d'un suivi plus approfondi.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission a entrepris un examen complet de l'efficacité des mesures de protection des consommateurs figurant dans la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*. Parallèlement à cet examen, la Commission étudiera le caractère approprié et pratique de l'inclusion sur son site Web de renseignements sur les prix offerts par les agents de commercialisation de gaz.

La Commission prend aussi des mesures pour préciser les types de questions devant être classées dans la catégorie des « plaintes de consommateurs » à des fins de présentation de rapports.

Surveillance de la conformité et de l'exécution de la loi

Le personnel de la Commission a le pouvoir d'effectuer des inspections, des audits et des examens de la conformité des agents de commercialisation de gaz et des sociétés de gaz pour déterminer si ces entités respectent les exigences législatives et réglementaires applicables. Il a aussi le pouvoir d'examiner l'observation des exigences établies par la Commission, qui sont énoncées dans divers documents comme la Règle d'accès à la distribution de gaz (qui comprend les exigences en matière de qualité des services que doivent respecter les sociétés de gaz), le Code de conduite des agents de commercialisation de gaz, et les exigences en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers qui s'appliquent aux sociétés et aux agents de commercialisation. Les exigences de la Commission concernant l'octroi de permis aux agents de commercialisation énumèrent expressément les exigences en matière de conformité.

Deux unités composées de membres du personnel de la Commission sont chargées d'effectuer ces examens et ces audits : l'Unité de la protection des consommateurs et l'Unité de vérification et d'évaluation du rendement. Habituellement, les deux unités présentent chaque semaine les problèmes de non-conformité recensés à un comité d'examen de la conformité afin de déterminer les mesures à prendre. Ces mesures peuvent inclure l'exécution de travaux additionnels au moyen d'un audit, d'une inspection ou d'une enquête, la surveillance des activités futures, l'offre d'orientations à un titulaire de permis en particulier ou à l'industrie dans son ensemble, la recommandation de mesures d'exécution de la loi (p. ex. une demande de promesse de conformité volontaire ou l'émission d'un avis d'intention de rendre une ordonnance), ainsi que la suspension des activités d'un titulaire de permis. La Commission a aussi la possibilité d'imposer des pénalités administratives à des agents de commercialisation de gaz et à des sociétés de gaz. Ces pénalités varient selon la gravité des conséquences du défaut de conformité pour les consommateurs et la mesure dans laquelle l'entité s'est éloignée des exigences législatives et réglementaires. La pénalité administrative maximale que peut imposer la Commission est de 20 000 $ pour chaque journée ou partie d'une journée durant laquelle l'infraction a lieu ou se poursuit.

Le travail d'inspection est axé principalement sur les agents de commercialisation de gaz

Nous avons constaté que l'Unité de la protection des consommateurs de la Commission, qui est composée de quatre membres du personnel et d'un gestionnaire, concentrait ses efforts en matière de conformité sur les agents de commercialisation de gaz, bien qu'en 2012, ceux-ci aient vendu du gaz à moins de 15 % des consommateurs de gaz en Ontario. Les agents de commercialisation de gaz sont devenus le point d'intérêt principal de la Commission en raison de nombreuses plaintes déposées par des consommateurs avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*, en 2011. Cette loi énonce les exigences en matière de protection des consommateurs visant les agents de commercialisation de gaz qui servent de petits consommateurs (dont la consommation annuelle de gaz est inférieure à 50 000 m³). La figure 4 montre le nombre d'inspections effectuées depuis 2009, ainsi que les pénalités administratives imposées.

L'Unité de la protection des consommateurs a mis en oeuvre son premier plan de conformité axé sur le risque en 2013-2014 pour déterminer de manière proactive les secteurs à risque élevé aux fins des activités de conformité pour le secteur de l'électricité et celui du gaz naturel. Auparavant, la plupart des inspections étaient effectuées en réaction à des plaintes soumises par des consommateurs. Cela a changé en 2011-2012, avec l'adoption de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2011. En vertu de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, les agents de commercialisation de gaz sont tenus de soumettre une attestation de conformité à cette loi, aux règlements applicables et aux règles, codes et ordonnances de la Commission. En 2011-2012, le personnel de la Commission a embauché un expert-conseil externe pour qu'il inspecte tous les agents de commercialisation qui avaient soumis une attestation durant cet exercice, afin de déterminer s'ils se conformaient effectivement à toutes les exigences.

Les travaux de l'expert-conseil externe ont révélé des problèmes de non-conformité pour tous les agents de commercialisation ayant fait l'objet d'une inspection. Les types courants de défaut de conformité recensés étaient liés aux exigences concernant le contenu des insignes d'identité, la production des comparaisons de prix et des documents d'information, les clauses des contrats ayant trait à leur annulation par les clients, le traitement des plaintes par les agents de commercialisation, et le contenu des documents de formation destinés au personnel des agents de commercialisation. Dans la majorité des cas, les agents de commercialisation

Figure 4 : Inspections par l'Unité de la protection des consommateurs et pénalités administratives imposées, de 2008-2009 à aujourd'hui

Source des données : CEO

Exercice	Nombre d'inspections	Pénalités administratives imposées ($)	Nombre d'entités ayant écopé de pénalités administratives
2008-2009	1	0	0
2009-2010	2	75 000	2
2010-2011	4	234 000	1
2011-2012	20	967 500	12
2012-2013	2	21 000	2
2013-2014	20	120 000	1
2014-2015, jusqu'en mai 2014	2	830 000	2
Total	**51**	**2 247 500**	**20**

ont soumis des promesses de conformité volontaire et ont fait l'objet de pénalités administratives. Après ces examens, l'Unité de la protection des consommateurs a continué de surveiller la conformité de ces agents de commercialisation aux exigences mentionnées dans les attestations de conformité autodéclarée.

Il n'y a pas suffisamment d'audits des sociétés de gaz

L'Unité de vérification et d'évaluation du rendement, qui est composée de quatre membres du personnel et d'un gestionnaire, procède à des audits financiers et opérationnels des sociétés de gaz. Dans le cadre de ses activités, elle évalue si les politiques et pratiques comptables permettent de produire des données fiables; elle examine les comptes financiers particuliers ayant une incidence sur les décisions réglementaires; et elle effectue des audits de la conformité aux exigences de la Commission, comme les exigences en matière de qualité des services visant à protéger les intérêts des consommateurs. L'Unité exécute également des audits de suivi concernant les problèmes relevés antérieurement.

Deux sociétés de gaz municipales sont titulaires d'un permis d'agent de commercialisation. Comme ces deux sociétés distribuent du gaz du réseau et qu'elles n'effectuent pas d'activités de commercialisation et ne concluent pas de contrats avec leurs clients, la Commission a approuvé leur permis en autorisant certaines exceptions au Code de conduite des agents de commercialisation de gaz et aux exigences en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers. Ces deux sociétés de gaz municipales sont quand même tenues de respecter certaines exigences visant les permis relatives aux règles en vigueur. Le personnel de la Commission a mentionné qu'il n'avait pas effectué de travail d'inspection ou d'audit à l'une ou l'autre de ces sociétés pour évaluer leur conformité à des exigences particulières en matière de permis.

En ce qui concerne les deux sociétés de gaz réglementées qui fournissaient plus de 99 % du gaz naturel consommé en Ontario, l'Unité de vérification et d'évaluation du rendement a exécuté quatre audits des sociétés et trois audits de suivi de 2009-2010 à 2012-2013. Ces audits ont porté sur le respect des exigences concernant la qualité des services; la répartition des coûts d'une société entre ses activités réglementées et ses activités non réglementées; et les comptes d'ajustement du coût du gaz d'une société, aussi appelés comptes d'écarts des achats de gaz (CEAG). Ces comptes permettent de suivre les écarts entre les coûts d'achat prévus et réels du gaz. Les CEAG s'avèrent essentiels aux fins de l'ajustement des coûts d'achat du gaz et des contrats de transport du gaz en Ontario, qui sont tous transférés aux consommateurs et peuvent avoir une incidence importante sur les tarifs qui leur sont facturés. Ces 10 dernières années, seul l'audit susmentionné portant sur les CEAG et les processus de comptabilisation des coûts du gaz a été effectué, en 2011, et il n'a visé qu'une seule société de gaz. Le personnel de la Commission n'avait exécuté aucun examen similaire pour les deux autres sociétés réglementées depuis 2000.

L'audit des CEAG effectué en 2011 a relevé un certain nombre de préoccupations liées aux tarifs facturés aux consommateurs par la société de gaz, notamment les suivantes : la société n'avait pas déclaré à la Commission une écriture d'ajustement hors période de 2,6 millions de dollars (comme nous l'avons mentionné dans la section « Des examens additionnels sont requis pour s'assurer de l'exactitude et de la validité de l'information soumise à la Commission »); elle n'avait pas comptabilisé les stocks de gaz non facturés tous les trimestres conformément aux principes du processus d'ajustement trimestriel; elle n'avait pas fourni de pièces justificatives à l'appui de l'achat de gaz auprès de fournisseurs qui offraient des prix supérieurs à ceux du moins-disant; elle ne disposait pas d'une politique claire en matière d'approvisionnement concurrentiel; elle ne respectait pas l'engagement

pris envers la Commission, en 2000, de mettre à jour la documentation sur ses procédures liées au système de coût du gaz (la mise à jour a commencé neuf ans plus tard, en 2009, et elle était toujours en cours au moment de l'audit de 2011; cette mise à jour a été achevée en décembre 2011).

RECOMMANDATION 4

Pour surveiller plus efficacement les sociétés de gaz réglementées dans l'intérêt des consommateurs, et pour s'assurer de la validité et de l'exactitude des renseignements que les sociétés sont tenues de fournir à la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) afin de protéger les intérêts des consommateurs, la Commission doit procéder à des inspections et à des audits plus fréquents des sociétés réglementées qui fournissent plus de 99 % du gaz consommé en Ontario, en s'attardant plus particulièrement aux éléments qui ont une incidence importante sur les tarifs facturés aux consommateurs, comme les comptes d'ajustement des prix, les processus d'achat et les dépenses en capital.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

Comme il est mentionné dans la réponse de la direction à la recommandation 2, la Commission procède actuellement à un audit de l'un des distributeurs de gaz, et elle prévoit effectuer d'autres audits en 2015.

La Commission indique également qu'en 2013, elle a élaboré et adopté une approche axée sur le risque pour l'évaluation de la conformité des distributeurs de gaz et d'électricité. Grâce à cette approche, la Commission est en mesure d'affecter plus efficacement ses ressources liées à la conformité. L'approche sera mise en oeuvre au cours de l'exercice 2014.

L'évaluation du rendement des sociétés de gaz doit être améliorée

Un rapport publié au Royaume-Uni, en 2010, qui portait sur un organisme de réglementation similaire à la Commission, a indiqué que la mesure de l'efficacité du rendement d'un organisme devait s'appuyer également sur le rendement des entités réglementées par celui-ci. Le rapport mentionnait notamment ce qui suit : [*traduction*] « Il est courant et profitable pour les organismes de réglementation d'utiliser un ensemble d'indicateurs variés pour évaluer le rendement des entreprises et analyser les tendances qui se dégagent des données, au lieu de se limiter au rendement d'une année à l'autre. En effet, les mesures de rendement annuel, particulièrement en ce qui concerne les secteurs de l'infrastructure, peuvent être fortement influencées par des événements extérieurs exceptionnels et masquer des problèmes sous-jacents qui pourraient ne devenir apparents qu'après une période prolongée. » Nous avons constaté que la Commission utilisait seulement un petit nombre de mesures du rendement axées sur les consommateurs et ayant trait à la qualité des services aux fins de l'évaluation du rendement des sociétés de gaz. Elle ne disposait d'aucune mesure du rendement liée à l'efficacité opérationnelle, aux résultats financiers ou à la capacité d'adaptation aux politiques publiques, comme il en existe dans le secteur de l'électricité. Dans le cadre de la surveillance du secteur ontarien de l'électricité, le personnel de la Commission s'emploie à établir des cartes de pointage afin de permettre à la Commission de procéder à une évaluation annuelle du rendement des participants au marché de l'électricité. Le personnel de la Commission a indiqué qu'il déterminera ultérieurement si de telles cartes de pointage seront élaborées pour les sociétés de gaz.

RECOMMANDATION 5

Afin de surveiller plus efficacement les sociétés de gaz réglementées dans l'intérêt des consommateurs, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit établir les mesures additionnelles propres aux sociétés de gaz qui sont requises pour évaluer le rendement des sociétés de façon continue et cerner les tendances qui se dessinent au fil du temps.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission a récemment adopté un ensemble d'exigences en matière de production de rapports annuels pour chacun des deux principaux distributeurs de gaz. Ces exigences portent sur les opérations, les résultats financiers, le rendement concernant la qualité des services, les acquisitions d'immobilisations et la planification de l'approvisionnement en gaz. À compter de 2015, les deux principaux distributeurs de gaz examineront leur rendement tous les ans, en collaboration avec des intervenants et la Commission.

La Commission travaillera avec les distributeurs de gaz pour s'assurer que le rapport annuel lié aux mesures de rendement existantes est publié sous une forme qui est ouverte et accessible à l'ensemble des parties intéressées et des consommateurs.

Surveillance du rendement de la Commission

Le ministère de l'Énergie (le Ministère) surveille la Commission et applique un certain nombre d'outils pour être en mesure de superviser ses activités. La Commission est tenue, entre autres choses : de se conformer à la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes du gouvernement, car elle est un organisme de la Couronne; de respecter les modalités du protocole d'entente qui établit les responsabilités du ministre, de la présidente de la Commission, du sous-ministre et du Comité de gestion de la Commission; et de soumettre un plan d'activités pluriannuel ainsi qu'un rapport annuel au Ministère. En vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, la Commission doit soumettre son rapport annuel au Ministère dans les six mois suivant la fin de l'exercice; puis, dans le mois suivant la réception du rapport annuel, le Ministère doit le déposer devant l'Assemblée législative. Une fois que les exigences en matière de dépôt ont été satisfaites, la Commission a l'obligation, en vertu du protocole d'entente, de publier le rapport annuel sur son site Web public. Nous avons constaté que, bien que la Commission ait présenté ses rapports annuels 2011-2012 et 2012-2013 dans les délais prescrits, le Ministère ne les a pas déposés devant l'Assemblée législative dans le mois suivant leur réception, comme l'exige la loi, et ils n'ont donc pas été publiés sur le site Web de la Commission avant avril 2014.

Le plan d'activités pluriannuel de la Commission établit l'orientation stratégique de l'organisme et couvre une période de trois ans. Les plans d'activités de 2012 et de 2013 ont énoncé quatre visions générales concernant les résultats devant être obtenus dans le secteur de l'énergie sur une période de cinq ans, ainsi que les initiatives que doit entreprendre la direction aux fins de leur réalisation. Les plans d'activités mentionnent ce qui suit :

- Conformément au cadre réglementaire de la Commission, les distributeurs, les transporteurs et les autres entités réglementées investiront et mèneront leurs activités de manière à accroître l'efficience et la productivité, et à fournir aux consommateurs un approvisionnement fiable en énergie à un coût raisonnable.
- Les processus de la Commission seront efficients et rentables, et seront compris par l'industrie et les consommateurs et accessibles à ceux-ci.

Les plans d'activités énumèrent les initiatives stratégiques que l'on prévoit entreprendre pour

permettre à la Commission d'obtenir ses résultats généraux. Au moment de notre audit, le personnel de la Commission a indiqué que, dans le cadre d'une de ces initiatives, il commencerait à examiner l'efficacité du Programme d'aide aux impayés d'énergie, qui fournit une aide financière aux familles dont le revenu est inférieur à un certain seuil.

Le rapport annuel de la Commission montre chacune des initiatives énumérées dans le plan pluriannuel et indique les progrès réalisés par la Commission à leur égard. Les résultats sont audités tous les ans par une partie externe. L'objet de ces résultats est double : ils servent à évaluer le degré de réalisation des objectifs de la Commission, et ils sont liés aux primes de rendement annuelles versées au personnel syndiqué et non syndiqué. Une note minimale de 70 % doit être obtenue pour que les primes de rendement annuelles soient versées chaque année. Nous avons constaté que le Comité de gestion de la Commission peut, en se fondant sur certains critères, ajuster les cibles durant l'année si certaines initiatives ne progressent pas comme prévu en raison, par exemple, d'un changement touchant les priorités, du remplacement des initiatives par de nouveaux projets ou de la décision d'annuler les initiatives parce qu'elles ne sont plus requises. Pour les exercices 2011-2012 et 2012-2013, la note attribuée au degré d'achèvement des objectifs de la Commission a été supérieure à 95 %.

Notre audit de 2011 de la réglementation de l'électricité a révélé que les mesures du rendement de la Commission n'étaient pas fondées sur les résultats. Dans son plan d'activités 2011-2014, la Commission a indiqué qu'elle continuera de s'appuyer sur les mesures de rendement actuelles, tandis qu'elle met au point un cadre d'évaluation du rendement pouvant servir à déterminer si ses décisions et ses initiatives stratégiques ont produit les résultats souhaités. En décembre 2011, la Commission a publié un cadre d'évaluation des politiques devant lui permettre de surveiller et d'évaluer l'efficacité de ses politiques. Elle n'avait toutefois pas encore utilisé ce cadre pour évaluer l'efficacité de l'une ou l'autre de ses politiques.

Il n'y a pas d'évaluation du rendement de la Commission en ce qui concerne la réalisation des objectifs prévus par son mandat

En vertu de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, la Commission a notamment pour objectifs de protéger les intérêts des consommateurs et de faciliter la concurrence dans la vente de gaz aux utilisateurs. Cependant, le contexte dans lequel la Commission doit réaliser ces objectifs est caractérisé par un certain nombre d'obstacles structuraux liés au secteur ontarien de l'énergie. L'attribution des zones de services aux sociétés aux fins de la livraison de gaz a une incidence importante sur la concurrence. Depuis les années 1990 et l'instauration de la concurrence entre les détaillants dans les marchés du gaz, les distributeurs de gaz n'exercent plus de monopole sur l'approvisionnement en gaz naturel. Les zones de services sont généralement attribuées aux sociétés au moyen de l'octroi de certificats d'intérêt public et de nécessité, et par le truchement de conventions de concession municipale qui accordent aux sociétés le droit de mener des activités, de maintenir une infrastructure et de distribuer du gaz dans les municipalités. Certaines zones sont desservies par une société particulière depuis les années 1850. Ces ententes ont été sans cesse renouvelées avec les mêmes fournisseurs ou avec des sociétés qui ont fusionné avec les fournisseurs existants. En 2011, l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles, il y avait quelque 400 conventions de concession municipale à l'échelle de la province. Il ressort de la documentation de la Commission que très peu de municipalités changent de fournisseur de gaz naturel une fois que ces conventions ont été signées, en raison principalement du fait qu'elles ne disposent pas d'une autre infrastructure de gazoducs.

Avec la déréglementation du secteur du gaz naturel au milieu des années 1980, la Commission a mis en oeuvre un certain nombre de politiques visant à favoriser la concurrence. Il s'agissait notamment de politiques établissant que les

sociétés devaient transférer aux consommateurs les coûts payés pour le gaz sans y inclure d'élément de profit, et de politiques autorisant les agents de commercialisation à vendre du gaz naturel selon des contrats ayant une durée déterminée allant d'un à cinq ans, tout en exigeant que les sociétés soient les fournisseurs par défaut, de sorte que celles-ci ne puissent conclure de contrats à durée déterminée avec leurs clients. Ces politiques avaient pour objet de permettre aux consommateurs de changer de fournisseur de gaz à tout moment. Cependant, aucune évaluation n'a été faite pour déterminer la mesure dans laquelle ces politiques favorisent la concurrence dans la vente de gaz.

Outre les deux objectifs susmentionnés, la commission a aussi pour mandat, en vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* :

- de faciliter l'extension rationnelle des réseaux de transport et de distribution;
- de faciliter le développement rationnel et l'exploitation sûre des services de stockage de gaz;
- de promouvoir la conservation de l'énergie et l'efficacité énergétique conformément aux politiques du gouvernement de l'Ontario, notamment en tenant compte de la situation financière du consommateur;
- de faciliter le maintien d'une industrie du gaz qui soit financièrement viable pour le transport, la distribution et le stockage du gaz;
- de favoriser la communication au sein de l'industrie du gaz et l'éducation des consommateurs.

La *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* exige également que le ministère de l'Énergie prépare tous les cinq ans un rapport sur l'efficacité avec laquelle la Commission réalise les objectifs compris dans son mandat, et qu'il le dépose devant l'Assemblée législative. Cependant, aucun examen de l'efficacité de la Commission n'a été effectué.

En décembre 2013, le ministère de l'Énergie a demandé à la Commission d'exécuter un examen de son efficacité en ce qui a trait aux mesures de protection des consommateurs relevant de la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie*, et de formuler des recommandations. La Commission a amorcé cet examen en février 2014.

RECOMMANDATION 6

Afin de déterminer si elle réalise les objectifs compris dans son mandat, la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) doit utiliser les outils d'évaluation disponibles, y compris son cadre d'évaluation des politiques, et collaborer avec le ministère de l'Énergie (le Ministère) pour évaluer l'efficacité de ses politiques et de ses initiatives pour ce qui est d'obtenir les résultats souhaités et de réaliser les objectifs prévus par son mandat, notamment la protection des intérêts des consommateurs et la facilitation de la concurrence dans la vente du gaz naturel.

Par ailleurs, le Ministère doit déposer le rapport annuel de la Commission dans le mois suivant sa réception, comme l'exige la loi.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission demeure résolue à évaluer son rendement et l'efficacité des politiques réglementaires qu'elle met en oeuvre.

Le Cadre d'évaluation des politiques (CEP) qu'a adopté la Commission en 2011 établit une distinction entre les objectifs à court et moyen terme (moins de trois ans) et les objectifs à long terme (plus de trois ans) en ce qui concerne l'évaluation des initiatives stratégiques. Les deux principales initiatives stratégiques mises en oeuvre par la Commission depuis l'adoption du CEP ont trait aux mesures de protection des consommateurs en vertu de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie* et au Cadre de réglementation renouvelé pour l'électricité (CRPE).

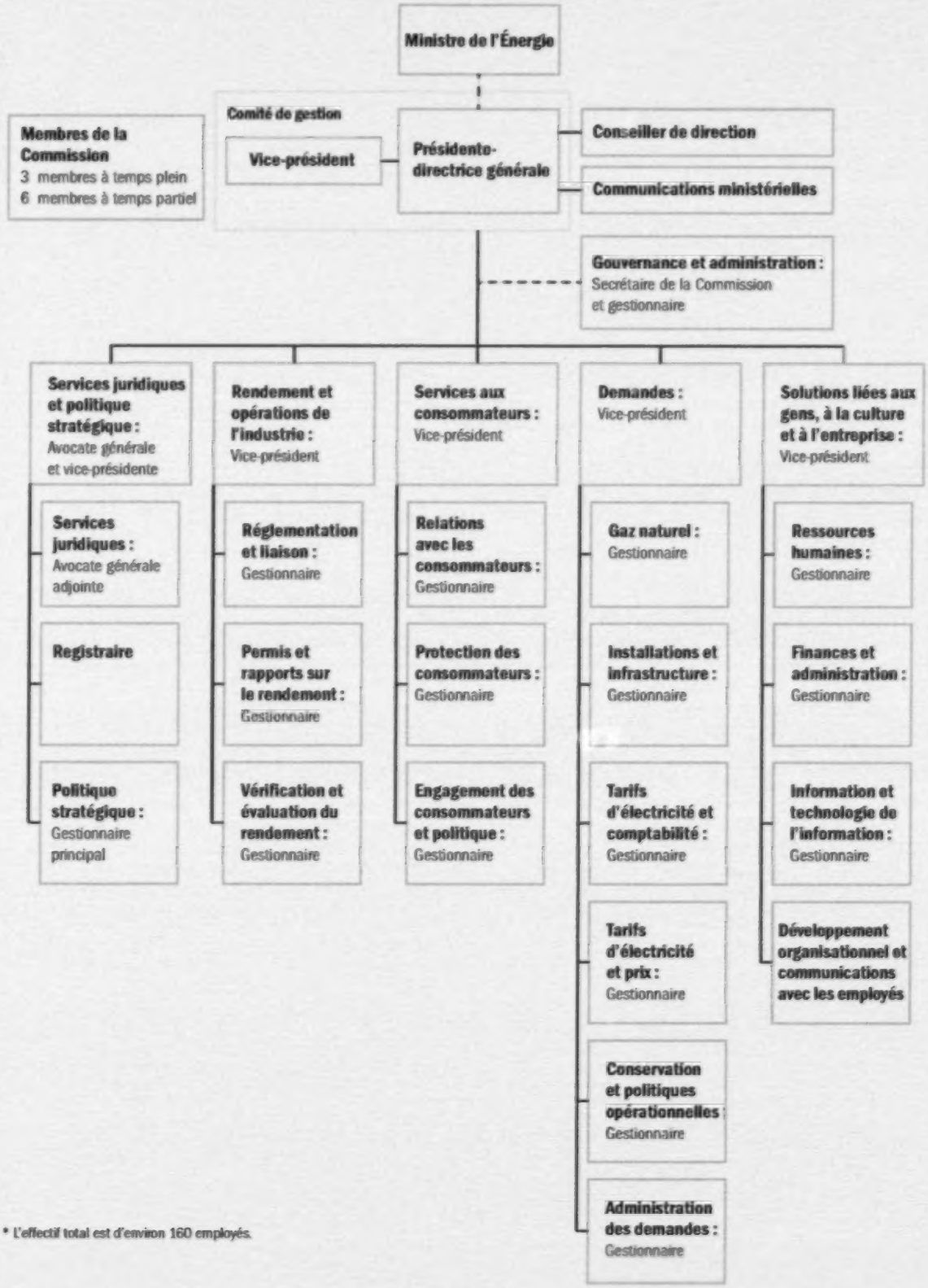
La Commission procède actuellement à un examen de l'efficacité des mesures de protection

des consommateurs en vertu de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*. Le cadre d'évaluation du CRPE, qui a été appliqué pour la première fois aux distributeurs d'électricité pour l'année tarifaire 2014, sera établi durant l'exercice 2015-2016.

La Commission collaborera avec le Ministère relativement à tout examen de l'efficacité de la Commission pouvant être amorcé en vertu de l'article 128.1 de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*.

Annexe – Organigramme de la Commission de l'énergie de l'Ontario*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



* L'effectif total est d'environ 160 employés.

Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Agent de commercialisation de gaz – Une entité qui agit comme un courtier en localisant le gaz naturel sur le marché afin de le vendre à un prix concurrentiel, ce qui signifie que les tarifs qu'il facture aux consommateurs ne sont pas réglementés.

Audience réglementaire – Une procédure quasi judiciaire orale ou écrite dans le cadre de laquelle un comité composé de membres de la Commission rend des décisions concernant la réglementation du secteur du gaz naturel. Les audiences sont ouvertes au public et diffusées sur Internet.

Besoin en revenus – Le montant qu'une société réglementée est autorisée à gagner.

Comptes d'écarts des achats de gaz – Un compte d'ajustement du coût du gaz où sont consignés les écarts entre le coût prévu et le coût réel d'achat du gaz par une société.

Demande de tarification – Une demande soumise tous les cinq ans environ par les sociétés de gaz pour établir le tarif de base qui sera facturé aux consommateurs. La demande s'accompagne de renseignements sur l'actif et le capital de la société, les prévisions de ventes et de revenus, les prévisions météorologiques, les coûts estimatifs, la structure financière, etc. L'objectif consiste à déterminer le besoin en revenus (le montant que peut gagner la société réglementée), qui est ensuite réparti en vue d'être perçu auprès des consommateurs.

Intervenant – Une personne ou un groupe qui représente les consommateurs d'énergie résidentiels, institutionnels et commerciaux ou les grands consommateurs industriels, ainsi que des groupes de défense de l'environnement et des politiques. Les intervenants participent aux procédures entamées devant la Commission en soumettant une argumentation ou des questions écrites, ou en contre-interrogeant les témoins.

Mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs – L'ajustement trimestriel des tarifs que les sociétés peuvent facturer à leurs clients pour l'approvisionnement en gaz. Les tarifs ajustés entrent en vigueur le 1er janvier, le 1er avril, le 1er juillet et le 1er octobre de chaque année. L'ajustement vise à tenir compte de manière plus exacte des prix courants, à assurer une meilleure transparence des prix, à limiter les ajustements importants sur les factures des clients et à garantir une équité en matière de facturation.

Processus de demande de hausse tarifaire – Un processus en plusieurs étapes qui est amorcé lorsqu'une société de gaz soumet, aux fins de décision et d'émission d'une ordonnance tarifaire par la Commission, une demande de modification du tarif qu'elle facture à ses clients.

Réglementation des tarifs – Les tarifs facturés par les sociétés de gaz sont réglementés par la Commission, tandis que ceux facturés par les agents de commercialisation ne le sont pas. L'article 36 de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* prévoit ce qui suit :

- Les transporteurs de gaz, les distributeurs de gaz et les compagnies de stockage ne doivent pas vendre de gaz ni exiger de frais pour son transport, sa distribution ou son stockage si ce n'est conformément à une ordonnance de la Commission.

L'article 3 du Règlement de l'Ontario 161/99 [en anglais seulement] prévoit quant à lui ce qui suit :

- [*traduction*] « L'article 36 de la Loi ne n'applique pas à la vente, au transport, à la distribution ou au stockage de gaz par un distributeur qui distribue moins de 3 000 000 de mètres cubes de gaz par année. »

Société de gaz – Elle est propriétaire des canalisations et de l'équipement utilisés pour livrer le gaz naturel à un domicile ou à une entreprise. Chaque société dessert différentes régions de la province, y compris des municipalités. Les tarifs qu'elle facture aux consommateurs sont réglementés par la Commission.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section 3.08 Soins palliatifs

Contexte

Description des soins palliatifs

Les soins palliatifs mettent l'accent sur le soulagement de la douleur et d'autres symptômes chez les patients atteints d'une maladie grave et sur l'optimisation de la qualité du reste de leur vie. Ils peuvent également prendre la forme d'un soutien affectif et spirituel ainsi que d'un soutien aux soignants et aux personnes en deuil; ils sont axés sur le confort plutôt que sur la guérison. Le cancer, les maladies du coeur, les troubles respiratoires, le VIH/sida, la dystrophie musculaire, la sclérose en plaques et l'insuffisance rénale ou hépatique comptent au nombre des maladies pour lesquelles des soins palliatifs sont prodigués. Dans le cas des patients en phase terminale, auxquels il ne reste que quelques semaines ou quelques mois à vivre, on désigne souvent les soins palliatifs comme les soins de fin de vie.

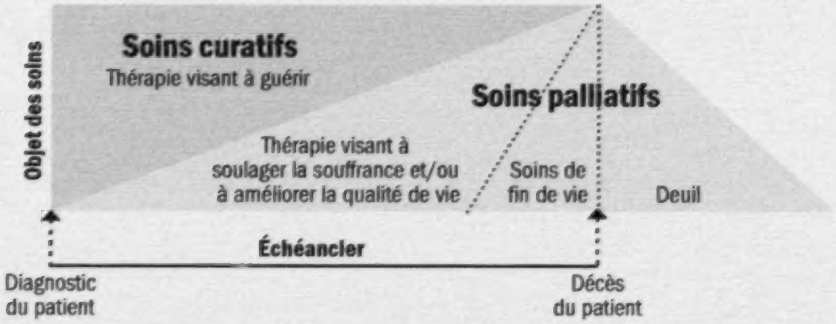
Le continuum des soins palliatifs

Les principales étapes des soins palliatifs, montrées à la **figure 1**, sont les suivantes :

1. ***Le patient reçoit un diagnostic de maladie chronique ou extrêmement grave.*** Le patient peut souhaiter prendre des mesures pour combattre la maladie, comme suivre des traitements curatifs pour l'arrêter ou en modifier le cours. Il est également possible qu'il reçoive un traitement visant à gérer la douleur et les symptômes, mais de tels traitements ne sont

Figure 1 : Continuum des soins palliatifs pour les patients en phase terminale

Adapté par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir des renseignements fournis par l'Association canadienne de soins palliatifs



pas habituellement considérés comme des soins palliatifs parce qu'ils sont d'abord axés sur la guérison.

2. ***Progression de la maladie.*** Si la réaction du patient au traitement curatif n'est pas positive ou si le patient et sa famille décident de cesser le traitement, les thérapies curatives seront graduellement remplacées par des soins palliatifs.
3. ***La mort du patient approche.*** L'accent est mis sur les soins palliatifs de fin de vie qui ont pour but de gérer la douleur et les symptômes, dont l'essoufflement et la nausée, ainsi que de répondre aux besoins spirituels ou psychologiques du patient ou de sa famille afin de rendre le plus confortable possible la fin de sa vie.
4. ***Le patient meurt.*** Durant la période de deuil, la famille et les proches du patient peuvent recevoir un soutien, considéré comme une composante des soins palliatifs, ayant pour but de les aider à faire face notamment au deuil, à la colère, à la dépression et au sentiment de culpabilité.

Les soins palliatifs sont le plus souvent dispensés :

- à domicile (par l'intermédiaire du centre d'accès aux soins communautaires);
- à l'hôpital;
- dans un centre résidentiel, un milieu de style familial, qui met l'accent sur les soins palliatifs;
- dans un foyer de soins de longue durée.

Responsabilité et financement des soins palliatifs

De nombreuses parties jouent un rôle dans la prestation des soins palliatifs en Ontario, comme le montre l'**annexe 1**. Plus précisément, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité générale des soins de santé dans la province, y compris des soins palliatifs. Il finance 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), responsables de la planification, de la coordination, du financement et de la surveillance des services de soins palliatifs dans leurs régions respectives. Les RLISS à leur tour financent 155 hôpitaux qui peuvent fournir des services de soins palliatifs à des patients hospitalisés; 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) – un dans chaque RLISS –, qui prodiguent des soins palliatifs à des patients à la maison; et environ 630 foyers de soins de longue durée qui peuvent fournir des soins palliatifs à leurs résidents. On compte également 36 centres résidentiels de soins palliatifs (dont 32 reçoivent des fonds du Ministère, principalement par le biais des CASC), qui offrent des lits d'hospitalisation dans un milieu de type familial et qui s'occupent des patients durant les dernières semaines ou les derniers mois de leur vie. Il existe également de nombreuses autres organisations, dont plus de 60 reçoivent des fonds du Ministère, et qui fournissent un soutien additionnel, comme des visites de compagnie et du counseling de groupe pour les personnes ayant une maladie grave.

Le Ministère finance de plus Action Cancer Ontario, un organisme du gouvernement provincial qui, entre autres responsabilités, doit assurer l'accès aux soins palliatifs des patients souffrant d'un cancer et d'une maladie chronique du rein. Le Ministère finance également des hôpitaux, par l'intermédiaire d'Action Cancer Ontario, notamment pour la prestation de certains programmes de soins palliatifs axés sur le cancer. De plus, le Ministère finance directement les médecins pour les soins palliatifs qu'ils fournissent à l'hôpital, dans la collectivité et à domicile, et les coûts des médicaments des personnes admissibles au Programme de médicaments de l'Ontario.

On ne connaît pas le montant total versé par le Ministère au titre des services de soins palliatifs. Le suivi du financement des hôpitaux (16,3 milliards de dollars au cours de l'exercice 2013-2014) et des foyers de soins de longue durée (3,4 milliards de dollars en 2013-2014) n'est pas suffisamment précis pour isoler les montants qui servent aux soins

palliatifs. Si les CASC ont dépensé 112 millions de dollars en 2013-2014 (108 millions de dollars en 2012-2013) pour des services dispensés durant les six derniers mois de vie des patients, on ne sait pas précisément quel montant a été dépensé en tout pour les soins palliatifs donnés avant les six derniers mois de vie de ces patients. En outre, alors que les CASC ont versé aux centres résidentiels de soins de longue durée un total de 21 millions de dollars au cours de l'exercice 2013-2014 (19 millions de dollars en 2012-2013), le Ministère n'avait pas de données sur le financement versé directement par les RLISS à ces centres. L'information détenue par le Ministère indiquait qu'il avait payé 62 millions de dollars à des médecins pour fournir des soins palliatifs en 2012-2013, période la plus récente pour laquelle des données sont disponibles. Globalement, le financement des soins palliatifs, selon les coûts connus, s'est élevé à environ 190 millions de dollars durant l'exercice 2012-2013. Ce total est vraisemblablement bien inférieur aux coûts réels puisqu'il n'inclut pas, entre autres, les coûts liés à l'hospitalisation et ceux des médicaments financés par le régime public.

Besoins futurs en soins palliatifs

Le besoin de soins palliatifs augmente en raison du vieillissement de la population. Les 85 ans et plus représentent le sous-groupe de la population ontarienne qui a connu la croissance la plus rapide entre 2006 et 2011, leur nombre ayant augmenté de 29 % durant cette période. Le groupe des 65 ans et plus, qui comptait 2 millions de personnes en 2012, alors que les enfants du baby-boom ont commencé à fêter leurs 65 ans, devrait plus que doubler pour atteindre plus de 4 millions en 2036, année où les aînés formeront 24 % de la population de l'Ontario. Parce qu'un pourcentage plus important de la population de la province approchera de la fin de sa vie, et vivra peut-être également plus longtemps avec une maladie grave, le besoin de soins palliatifs augmentera.

Résumé

De nombreuses initiatives liées aux services de soins palliatifs sont en cours au Canada, au niveau tant national que provincial. Elles ciblent une vaste gamme d'enjeux, dont la nécessité d'une meilleure communication des médecins avec leurs patients au sujet de leur pronostic et du but des traitements, l'importance de l'élaboration par les patients d'un plan préalable de soins exposant leurs volontés de fin de vie et une meilleure intégration des services aux patients pour que les gens reçoivent les soins rentables dont ils ont besoin, au moment où ils en ont besoin. Compte tenu du vieillissement de la population de l'Ontario et parce que l'on s'attend à ce que les gens vivent plus longtemps avec une maladie grave, situations qui augmenteront vraisemblablement la demande de soins palliatifs, nous avons pensé qu'il était important d'auditer ce domaine en évolution.

En Ontario, les services de soins palliatifs ont été mis sur pied de façon disparate, souvent par des personnes passionnées par ce domaine des soins de santé, là où elles se trouvaient dans la province. Il en résulte que, malgré les efforts déployés pour créer un système intégré et coordonné pour la prestation des soins palliatifs en Ontario, un tel système n'a pas encore vu le jour.

Actuellement, le Ministère manque d'information sur les services de soins palliatifs disponibles, leurs coûts, les besoins des patients relativement à de tels services ou la combinaison de services qui répondrait le mieux aux besoins des patients d'une manière économique. Globalement, malgré ses nombreuses initiatives, le Ministère ne dispose pas encore de processus efficaces pour veiller à ce qu'il y ait suffisamment d'information disponible au public sur les services de soins palliatifs ou à ce que les patients qui approchent la fin de leur vie aient, au bon moment, un accès équitable à des soins palliatifs efficients qui répondent à leurs besoins. Le Ministère ne dispose pas non plus de

mesures du rendement pour déterminer les progrès réalisés vers l'atteinte de son objectif de fournir « de bons soins, au bon moment, au bon endroit », tel qu'énoncé dans le Plan d'action de l'Ontario en matière de santé 2012.

Parmi les aspects les plus importants que nous avons relevés comme devant être améliorés :

- ***L'absence d'un cadre stratégique pour le système de prestation des soins palliatifs.*** L'une des initiatives clés de l'Ontario est la Déclaration de partenariat de 2011 (la Déclaration), qui établit une vision commune pour la prestation des services de soins palliatifs dans la province et qui comprend plus de 90 engagements de différents intervenants, visant l'amélioration de ces services. Cependant, trois ans après sa publication, il reste un travail important à faire pour concrétiser la plupart des engagements de la Déclaration et mesurer les résultats obtenus. En outre, la Déclaration est bien sûr une bonne initiative, mais elle devrait s'inscrire dans un cadre stratégique des soins palliatifs. Un tel cadre pourrait fournir une orientation à l'appui de la mise en oeuvre des engagements. Il pourrait également mieux appuyer les nombreuses personnes avec lesquelles nous avons parlé durant notre audit, soit dans des centres résidentiels de soins ou des hôpitaux, qui partagent la même passion pour la prestation de soins dans le but de maximiser la qualité de vie des patients durant leurs derniers jours.
- ***Le Ministère a besoin de données plus pertinentes pour la prise de décisions et la planification.*** Il existe peu de données à l'échelle de la province ou des RLISS sur l'offre et la demande de soins palliatifs et de soins de fin de vie. En premier lieu, le Ministère ne possède pas de renseignements exacts sur le nombre de lits de soins palliatifs dans les hôpitaux de la province et, en second lieu, le suivi du nombre de patients qui bénéficient de ces soins n'est pas effectué de façon méthodique. Des données cohérentes et comparables sont nécessaires pour prendre de bonnes décisions concernant les services de soins palliatifs actuels et futurs, ainsi que pour veiller à ce que les patients obtiennent les services dont ils ont besoin de la façon la plus efficiente possible. De telles données seront encore plus importantes dans les années à venir parce que l'on s'attend à ce que la demande de soins palliatifs augmente alors que les membres de la génération du baby-boom approcheront la fin de leur vie.
- ***La combinaison de services devrait faire l'objet d'un examen afin de s'assurer de répondre aux besoins des patients de la façon la plus rentable possible.*** Bien que la majorité des gens préféreraient mourir à la maison, la plupart meurent en réalité à l'hôpital, probablement parce que les gens qui ont besoin de soins de santé se rendent à l'hôpital en l'absence de services communautaires. Pourtant, puisque plus de 60 % des décès sont attribuables au cancer et à des maladies chroniques, il devrait être possible de planifier les services de manière à ce que nombre de ces patients meurent confortablement à la maison ou dans un centre résidentiel. On estime que les soins fournis à des patients en phase terminale dans les hôpitaux de soins actifs coûtent 40 % de plus que ceux fournis dans une unité de soins palliatifs en milieu hospitalier, plus du double des soins dans un centre résidentiel et plus de dix fois plus cher que les soins à domicile. Plus précisément, le coût des soins palliatifs dans le dernier mois de vie d'un patient est d'environ :
  - 1 100 $ par jour pour un lit d'hôpital de soins actifs;
  - de 630 $ à 770 $ par jour pour un lit dans une unité de soins palliatifs (dans les deux hôpitaux visités qui assurent un suivi comparable de cette information);
  - 460 $ par jour pour un lit dans un centre résidentiel;

- moins de 100 $ par jour lorsque les soins sont dispensés à la maison.

En examinant et en adaptant la combinaison de services disponibles, on pourrait répondre de manière plus rentable aux besoins des patients.

- ***L'accès aux services de soins palliatifs n'est pas équitable.*** Parce que les conditions d'admissibilité aux services de soins palliatifs et l'offre de tels services varient, les patients qui sont admissibles dans une région de la province peuvent ne pas avoir accès à des services similaires dans une autre région. Ainsi, bien que les pratiques exemplaires de différentes administrations suggèrent qu'il devrait y avoir au moins 7 lits de centre résidentiel pour 100 000 personnes, l'Ontario en a moins de 2 et certains RLISS n'ont aucun lit résidentiel. Par conséquent, les patients qui pourraient bénéficier de ces services peuvent ne pas pouvoir y accéder.
- ***Les lits des centres résidentiels pourraient servir plus de patients.*** Dans l'ensemble, le taux d'occupation quotidien des lits de la plupart des centres résidentiels est d'environ 80 %, ce qui signifie qu'ils sont libres jusqu'à 20 % du temps ou l'équivalent de plus de deux mois par année. Le Ministère continue de financer les centres résidentiels pendant que les lits sont disponibles. Ce taux d'occupation signifie que les centres résidentiels pourraient servir un plus grand nombre de patients. Edmonton, par exemple, a établi un taux d'occupation repère de 92 %.
- ***Les soins aux patients pourraient être améliorés et les coûts des soins de santé, réduits.*** Les médecins peuvent ne pas être à l'aise de parler de la mort avec leurs patients. Par conséquent, il est possible que les patients ne comprennent pas leur pronostic, n'établissent pas un plan de soins de fin de vie précisant leurs volontés et ne soient aiguillés (s'ils le sont) vers les soins palliatifs que lorsqu'ils sont proches de la mort. Cela peut entraîner des coûts plus élevés pour le système de soins de santé – par exemple, en raison de traitements coûteux de prolongement de la vie, comme de la chimiothérapie, qui peuvent ne pas prolonger ou améliorer la vie. Les patients peuvent souffrir sans raison valable et devoir se rendre au service d'urgence de l'hôpital local, ce qui augmente également les coûts pour le système de santé, alors qu'ils pourraient recevoir des soins de façon confortable à la maison.
- ***Des normes d'éducation sont requises pour les médecins et le personnel infirmier afin d'assurer la qualité des soins fournis aux patients.*** Il n'existe pas d'exigences d'études minimales pour les médecins et le personnel infirmier des soins palliatifs, et des différences en termes de compétences ont été relevées dans les hôpitaux visités. De plus, tout médecin peut se dire médecin en soins palliatifs, peu importe les études et la formation suivies. L'absence de normes d'études et de formation pourrait avoir des répercussions sur les soins et le confort des patients.
- ***La plupart des services financés par les deniers publics sont utilisés par des patients atteints d'un cancer.*** La plupart des services de soins palliatifs financés par le gouvernement de l'Ontario sont utilisés par des personnes atteintes d'un cancer, même si autant de personnes meurent chaque année de maladies chroniques graves, dont les maladies du coeur, les accidents vasculaires cérébraux et les maladies respiratoires obstructives chroniques. Sans accès aux services de soins palliatifs, les patients souffrant d'une maladie chronique grave autre que le cancer peuvent ne pas recevoir les meilleurs soins possibles, y compris un meilleur contrôle des symptômes, d'une manière économique.
- ***Il faut sensibiliser et éduquer davantage le public.*** Un grand nombre de personnes ne connaissent pas l'existence des soins palliatifs et ne savent pas comment y accéder, ce qui peut entraîner des souffrances inutiles pour les patients et des coûts de soins de santé

accrus. Il est possible que des patients se retrouvent dans un hôpital de soins actifs plutôt que de recevoir chez eux des soins plus efficients qui répondent mieux à leurs besoins.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie l'audit intégré des services de soins palliatifs réalisé par la vérificatrice générale et s'engage à donner pleinement suite aux recommandations.

Le présent rapport et ses recommandations sont un complément important au plan de l'Ontario pour améliorer les soins de fin de vie et les soins palliatifs, *Améliorer la qualité et la valeur des soins palliatifs en Ontario – Déclaration de partenariat et d'engagement à l'action*. La Déclaration, publiée en 2011 par le Ministère et plus de 80 intervenants et partenaires, expose une vision pour l'amélioration des soins de fin de vie pour les Ontariens. La Déclaration engage les intervenants à mettre en place un système qui sert l'ensemble des citoyens atteints d'une maladie limitant l'espérance de vie et leurs familles en travaillant avec des partenaires clés afin de soutenir la prestation en temps voulu de soins palliatifs dans tous les milieux de soins.

Pour donner suite aux engagements pris dans la Déclaration de partenariat, le Ministère et ses partenaires s'efforcent de déterminer plus clairement dans quelle mesure des soins palliatifs sont fournis aux Ontariens et à quels endroits. Dans le cadre de ce travail, deux grands défis se posent; ils découlent des sensibilités liées à la prestation de soins de fin de vie à des patients et à leurs familles qui ne sont peut-être pas prêts à accepter ce diagnostic, et du fait que toutes les maladies limitant l'espérance de vie ne suivent pas une trajectoire prévisible. Ces défis signifient que les patients qui arrivent à la fin de leur vie n'ont pas tous été évalués comme étant « palliatifs » et les soins qu'ils reçoivent ne sont pas toujours définis comme palliatifs. Cependant, le Ministère et ses partenaires sont déterminés à adopter un modèle qui intègre les soins palliatifs à la gestion des maladies chroniques. Ce modèle englobe toutes les étapes de la maladie, reconnaissant que les soins palliatifs peuvent être dispensés en même temps qu'un traitement et que l'intensité du soutien augmente vers la fin de la vie.

Les Ontariens bénéficient d'un vaste réseau de professionnels des soins de santé, de bénévoles, de soignants et de membres de la famille dévoués qui, ensemble, fournissent des soins palliatifs aux patients en phase terminale. De plus, les RLISS, responsables de la planification, du financement et de l'intégration des services de santé locaux, sont en voie d'établir des réseaux régionaux de soins palliatifs composés de fournisseurs locaux. Ces réseaux utilisent la Déclaration de partenariat pour appuyer l'intégration des services en fonction des circonstances et des besoins locaux, tout en collaborant au niveau provincial pour appuyer les pratiques exemplaires, l'uniformité et la normalisation à l'échelle du système.

La responsabilité de l'établissement de normes d'études pour les fournisseurs de services de soins palliatifs revient à nos partenaires, notamment le Comité d'agrément des facultés de médecine du Canada, le Collège royal des médecins et chirurgiens du Canada, le Collège des médecins de famille du Canada, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario. Le Ministère continuera de travailler avec ces partenaires pour veiller à ce que le système de santé de l'Ontario dispose des ressources humaines dont il a besoin.

Objectif et portée de l'audit

L'objectif de notre audit était d'évaluer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, conjointement avec les RLISS, a mis en place des

processus efficaces pour veiller à ce qu'il y ait suffisamment d'information sur les soins palliatifs accessible au public et à ce que les patients en fin de vie aient en temps opportun un accès équitable à des services de soins palliatifs rentables qui répondent à leurs besoins. En outre, nous avons évalué si les services correspondent également à l'objectif du Ministère de fournir « de bons soins, au bon moment, au bon endroit », énoncé dans son Plan d'action de l'Ontario en matière de soins de santé de 2012.

Nous avons également évalué l'information disponible sur l'état d'avancement des engagements pris par le Ministère dans la Déclaration de partenariat et d'engagement à l'action de 2012, intitulée *Améliorer la qualité et la valeur des soins palliatifs en Ontario*. Notre travail d'audit a mis l'accent sur les services de soins palliatifs aux adultes.

Nous avons mené nos travaux dans les bureaux du Ministère et dans les installations suivantes :

- trois RLISS de taille différente, servant différentes régions de la province (Centre-Ouest à Brampton, Sud-Ouest à London et Centre-Toronto à Toronto);
- trois centres d'accès aux soins communautaires (CASC) liés aux RLISS visités;
- trois hôpitaux, un dans chaque RLISS visité :
  - le Système de santé William Osler, qui gère une unité de soins palliatifs de 25 lits à Brampton (le nombre de lits a été réduit à 14 en septembre 2014) et une unité de soins palliatifs de 12 lits à Toronto (Centre-Ouest);
  - St. Joseph's Health Care à London, qui gère une unité de soins palliatifs de 14 lits (Sud-Ouest);
  - le Centre Sunnybrook des sciences de la santé, qui gère une unité de soins palliatifs de 32 lits (Toronto-Centre);
- trois centres résidentiels, un dans chaque RLISS visé par l'audit, dans des collectivités urbaines et rurales :
  - le Bethell Hospice d'Inglewood, disposant de 10 lits (Centre-Ouest);
  - la Sakura House de Woodstock, disposant de 10 lits (Sud-Ouest);
  - le Kensington Hospice de Toronto, disposant de 10 lits (Toronto-Centre).

La haute direction du Ministère et la direction des RLISS, des CASC, des hôpitaux et des centres résidentiels que nous avons visités ont examiné et accepté notre objectif ainsi que les critères d'audit connexes. Nous avons effectué notre travail sur le terrain de février à mai 2014.

La portée de notre audit comprenait l'examen et l'analyse des politiques, procédures administratives et dossiers appropriés, ainsi que des résultats de sondages sur la satisfaction des patients et des soignants. Nous avons également interviewé des membres du personnel et examiné des études pertinentes, notamment sur les pratiques exemplaires en matière de services de soins palliatifs d'autres administrations. (Une liste de sources choisies figure à l'**annexe 4**.) Nous avons également recueilli le point de vue de l'Association des hôpitaux de l'Ontario, qui représente les hôpitaux de la province; d'Hospice Palliative Care Ontario, une organisation qui fait la promotion de la sensibilisation, de l'éducation et des pratiques exemplaires au chapitre des soins palliatifs résidentiels en Ontario; de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, qui représente les 14 CASC de la province; et de représentants d'Action Cancer Ontario. En outre, nous avons obtenu le point de vue de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario et de l'Ontario Medical Association. Nous avons rencontré plusieurs médecins spécialistes des soins palliatifs de différentes organisations et retenu les services d'un expert indépendant des soins palliatifs pour nous conseiller.

Constatations détaillées de l'audit

Les sections qui suivent présentent les constatations de notre audit sur le système de prestation des soins

palliatifs de l'Ontario, la coordination des services de soins palliatifs, l'accès à des soins en fin de vie, l'éducation en matière de services de soins en fin de vie et leur planification, la surveillance du rendement du système de prestation des soins palliatifs et la mise en oeuvre des engagements énoncés dans le document intitulé *Améliorer la qualité et la valeur des soins palliatifs en Ontario – Une déclaration de partenariat et d'engagement à l'action* (la Déclaration de partenariat).

Aucun cadre stratégique n'est en place pour le système de prestation des soins palliatifs

L'information sur la demande et la capacité du système est limitée

Le Ministère n'a pas pris en compte la demande de soins palliatifs ou déterminé les niveaux de service requis pour répondre à la demande. Il compte sur les 14 RLISS pour déterminer les besoins au niveau local parce qu'ils sont responsables de la planification et de l'intégration des services locaux de santé, y compris des soins palliatifs. Cependant, aucun des RLISS visités n'avait déterminé quels étaient les besoins en services de soins palliatifs au niveau local. Les RLISS nous ont dit qu'ils comptaient habituellement sur les fournisseurs de services, c'est-à-dire les hôpitaux, les CASC et les centres résidentiels, ou sur le réseau local de soins palliatifs pour cerner et combler toute lacune dans les services. Les trois RLISS visités avaient l'intention de jouer à l'avenir un rôle plus important dans la planification des soins palliatifs dans leur région.

En décembre 2013, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario a diffusé une série de quatre rapports intitulés *Health Comes Home: A Conversation about the Future of Care*, qui traitent du vieillissement de la population et de l'augmentation prévue de la demande de soins palliatifs. Ces rapports soulignent certains changements qui devront être apportés pour répondre à la demande, comme l'établissement d'un système qui soutient les personnes qui souhaitent mourir chez elles. Le recours à la technologie sera également important – par exemple, pour appuyer les interactions cliniques à distance, qui permettent aux patients qui souhaitent rester à la maison ou dans un centre résidentiel de recevoir des soins.

Bien que l'on reconnaisse le besoin grandissant de services de soins palliatifs, aucune donnée pertinente n'est disponible sur la capacité actuelle de la province de fournir ces services ou sur la manière dont elle répondra à la demande à venir. Un rapport d'avril 2014 de l'Ontario Medical Association souligne également qu'il est très difficile de déterminer la capacité en matière de services parce que l'on ne tient pas de données sur le nombre de lits dédiés aux soins palliatifs dans la province ou dans chaque région. Qui plus est, il n'y a pas de données sur le nombre de fournisseurs de services de soins palliatifs ou sur le nombre de services fournis dans les hôpitaux ou la collectivité.

Sans renseignements dignes de foi sur les niveaux de service actuels et la demande de services, il est difficile de prendre de bonnes décisions sur la façon d'affecter les ressources pour répondre le mieux possible à la demande. Comme nous l'avons mentionné dans la section Contexte, avec le vieillissement de la population, il deviendra encore plus important de disposer de telles données.

Le nombre et le type de lits réservés aux soins palliatifs doivent être réexaminés

Selon de nombreux rapports, notamment celui publié en 2007 par l'Institut canadien d'information sur la santé, la plupart des gens préféreraient mourir à la maison si le soutien nécessaire était disponible. Cependant, environ 60 % des décès en Ontario ont lieu à l'hôpital. Comme bon nombre de ces décès ne sont pas soudains, on pourrait planifier qu'ils surviennent ailleurs, comme à la maison ou dans un centre résidentiel. Ainsi, plus de 30 % des décès sont attribuables à des maladies chroniques et un autre 30 %, au cancer. De nombreuses personnes souffrant de ces affections pourraient

choisir de mourir à la maison ou dans un centre résidentiel si elles disposaient d'un soutien adéquat.

La prestation de soins palliatifs à la maison est moins coûteuse (en moyenne moins de 100 $ par jour par patient, en excluant le coût des médicaments, durant le dernier mois de la vie) que la prestation de soins actifs dans un hôpital (plus de 1 100 $ par jour par patient). Selon une étude réalisée en 2010 et intitulée *Ideas and Opportunities for Bending the Health Care Cost Curve*, on peut réaliser des économies évaluées à 9 millions de dollars par tranche de 10 % des patients qui passent des soins palliatifs dans un hôpital de soins actifs aux soins à domicile. De plus, lorsque dotés des ressources appropriées, les services de soins palliatifs à la maison sont liés à un niveau supérieur de satisfaction de la part des patients et des soignants relativement aux soins de fin de vie.

Les soins en centre résidentiel sont également moins dispendieux qu'à l'hôpital. Selon l'Hospice Palliative Care Ontario, le coût total moyen d'un lit de soins palliatifs dans un centre résidentiel est de 460 $ par jour (excluant les coûts des médicaments), ce qui est beaucoup moins élevé que le coût provincial quotidien moyen de 1 100 $ pour la prestation de soins palliatifs dans un lit d'hôpital réservé aux soins actifs.

Même au sein d'un hôpital, les coûts encourus par une unité dont la vocation est de fournir des soins palliatifs sont inférieurs à ceux liés à la fourniture de ces soins dans un lit de soins actifs. (Les hôpitaux peuvent choisir de traiter les patients aux soins palliatifs dans des lits de soins actifs répartis dans l'ensemble de l'hôpital ou ils peuvent concentrer les soins palliatifs dans une unité.) Ainsi, dans les deux hôpitaux visités qui tenaient des données comparables, le coût d'un lit au sein d'une unité de soins palliatifs variait de 630 $ à 770 $ par jour, comparativement à la moyenne provinciale de 1 100 $ par jour pour un lit de soins actifs.

Puisque les lits des hôpitaux de soins actifs sont les plus dispendieux lorsqu'il s'agit de fournir des soins palliatifs, ils ne devraient être utilisés que pour les patients qui, en raison de la complexité de leur état, ont besoin de ce niveau de soins. Il est donc important de disposer de la bonne combinaison de lits d'hôpital et de centre résidentiel pour répondre aux besoins des patients qui ne peuvent pas être soignés à la maison ou qui préfèrent ne pas mourir à la maison. Les pratiques de différentes autres administrations indiquent que, pour répondre aux besoins des patients, de 7 à 10 lits de soins palliatifs (total combiné des hôpitaux et des centres résidentiels) devraient être disponibles par tranche de 100 000 personnes. Quelques administrations ont ventilé la combinaison suggérée de lits d'hôpital et de centre résidentiel. Ainsi, la zone d'Edmonton des services de santé de l'Alberta et l'autorité sanitaire de Fraser, en Colombie-Britannique, proposent toutes deux que les centres résidentiels offrent 80 % des lits et les hôpitaux, 20 %. Selon ces normes, l'Ontario devrait offrir environ 945 à 1 350 lits de soins palliatifs à l'échelle de la province, dont environ 755 à 1 080 lits dans les centres résidentiels et 190 à 270 lits dans les hôpitaux. Cependant, nous avons constaté que le total de 271 lits de centre résidentiel de la province (dont 260 sont financés par le Ministère) est significativement inférieur aux 755 à 1 080 lits que l'on estime requis pour répondre de façon efficiente aux besoins des patients aux soins palliatifs. Comme les coûts associés aux lits d'hôpitaux sont considérablement plus élevés que ceux des centres résidentiels, il pourrait être nécessaire d'établir un meilleur équilibre entre la proportion de lits de soins palliatifs offerts dans les centres résidentiels et dans les hôpitaux.

Le Ministère manque d'information fiable sur le nombre total de lits de soins palliatifs disponibles dans l'ensemble de la province et même sur le nombre total d'hôpitaux qui fournissent des services de soins palliatifs en Ontario. Qui plus est, le Ministère ne savait pas que 10 centres résidentiels offraient un total de 59 lits, bien que 6 de ces centres avaient reçu des fonds du Ministère par l'entremise d'autres programmes. Sans données exactes, le Ministère ne peut pas déterminer si un nombre approprié de lits de soins palliatifs sont

disponibles à l'échelle de la province et ne peut pas planifier adéquatement ses ressources pour répondre aux besoins futurs.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas analysé les coûts des services de soins palliatifs fournis par les hôpitaux, les centres résidentiels et les CASC afin de relever les différences possibles. Bien que le Ministère ait déterminé, en décembre 2013, les types de patients auxquels chaque type de fournisseur devrait fournir des services, il n'a formulé aucune directive ou recommandation sur le type de patient qui serait mieux servi par chaque type de fournisseur. Il s'ensuit que le Ministère n'a pas déterminé quelle était la combinaison optimale de lits d'hôpital, de lits de centre résidentiel et de soins à domicile pour répondre de la façon la plus économique aux besoins des patients.

L'accès aux lits de soins palliatifs diffère d'une région à l'autre de la province

En Ontario, les services de soins palliatifs ont été mis en place de façon disparate au fil des ans. Ainsi, les hôpitaux peuvent décider de la portée des services qu'ils fourniront et déterminer quels lits seront destinés aux soins palliatifs. Les centres résidentiels ont souvent été créés par des personnes ayant un intérêt ou une passion pour la prestation de soins de fin de vie. Il en résulte que les services et les niveaux de service disponibles dans la province sont variés. Le Ministère n'a pas effectué d'évaluation globale de la répartition géographique des lits de soins palliatifs ou du nombre nécessaire dans chaque région pour répondre à la demande, de manière à respecter la valeur de base énoncée par le Ministère et les autres intervenants dans la Déclaration de partenariat de 2011, selon laquelle les patients devraient avoir un accès équitable aux soins dans l'ensemble de la province.

En ce qui concerne les centres résidentiels, les 260 lits financés par le Ministère ne sont pas répartis équitablement dans la province, comme le montre la **figure 2**. Plus particulièrement, on trouve dans un RLISS 6 centres résidentiels et 57 lits, alors que 2 autres RLISS ne disposent d'aucun lit en centre résidentiel. Cette disparité existe depuis que le Ministère a commencé à financer les lits dans des centres résidentiels en 2005. Le financement n'a été fondé ni sur une analyse du nombre de patients ou de leurs besoins, ni sur un autre facteur. Le Ministère a plutôt financé tous les centres résidentiels disposant de lits de soins palliatifs qui existaient alors et convenu de financer les futurs lits de soins palliatifs dans des centres résidentiels gérés par des organisations qui ont, à ce moment, fait part de leur plan au Ministère. La facilité d'accès dépend donc de l'endroit où l'on vit.

Nous avons également relevé que des 34 centres résidentiels dont le financement futur par le Ministère avait été approuvé en 2005, 26 seulement étaient ouverts 9 ans plus tard.

Le Ministère ne disposait pas d'information sur le nombre total de lits réservés aux soins palliatifs (hôpitaux et centres résidentiels) dans chaque RLISS et il y avait des écarts énormes entre le nombre de lits de soins palliatifs disponibles dans les RLISS visités. L'un d'entre eux ne disposait que de 5,9 lits pour 100 000 résidents (le nombre est descendu à 4,2 lits pour 100 000 résidents en septembre 2014), tandis qu'un autre disposait de 3 fois ce nombre – 18,5 lits pour 100 000 résidents. Par contre, alors que le RLISS disposant d'un nombre plus élevé de lits servait également un plus grand nombre de personnes âgées de 75 ans et plus, ce qui peut faire augmenter la demande de lits de soins palliatifs puisqu'elles sont plus proches de la fin de leur vie, ce nombre n'était pas 3 fois plus important. La disponibilité des services de soins palliatifs varie donc énormément entre les régions. Une planification à l'échelle provinciale permettrait d'assurer une meilleure répartition des lits de soins palliatifs en fonction des besoins des patients.

La formation des médecins et du personnel infirmier des soins palliatifs varie

Il n'existe pas en Ontario de normes ou de programmes d'études obligatoires pour les fournisseurs

Figure 2: Maisons de soins palliatifs avec lits de soins palliatifs financées par des fonds publics, par réseau local d'intégration des services de santé, septembre 2014

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée et Hospice Palliative Care Ontario

RLISS	Nombre de maisons de soins palliatifs	Nombre de lits	Nombre de lits de soins palliatifs par tranche de 100 000 habitants
Centre-Est	0	0	0,0
Nord-Ouest	0	0	0,0
Centre	1	3	0,2
Sud-Est	1	3	0,6
Centre-Ouest	1	10	1,2
Toronto-Centre	2	16	1,4
Mississauga Halton	3	18	1,5
Waterloo Wellington	2	16	2,1
Sud-Ouest	3	26	2,7
Érié St. Clair	2	18	2,8
Nord-Est	2	20	3,6
Hamilton Niagara Haldimand Brant	6	52	3,6
Champlain	6	57	4,5
Simcoe Nord Muskoka	3	21	4,5
Total	**32**	**260**	

de soins de santé qui dispensent des soins palliatifs. Tous les étudiants en médecine doivent posséder une certaine formation sur les soins de fin de vie, mais tout médecin peut se désigner lui-même médecin en soins palliatifs. Par exemple, dans un des hôpitaux où nous nous sommes rendus, l'expérience des médecins de l'équipe de consultation spécialisée en soins palliatifs allait d'aucune formation additionnelle en soins palliatifs, à certains cours d'un programme de soins palliatifs, à un programme formel en soins palliatifs. Le Collège royal des médecins et chirurgiens du Canada a annoncé en octobre 2013 qu'il élaborait un programme de spécialisation de deux ans en soins palliatifs. Une fois que ce programme aura été introduit, on s'attend à ce que l'on exige des médecins qu'ils répondent à ses exigences pour se déclarer spécialistes des soins palliatifs.

Nous avons également constaté que la formation exigée du personnel infirmier travaillant aux soins palliatifs n'était pas la même dans les trois hôpitaux visités. Ainsi, un hôpital n'exigeait pas que le personnel infirmier possède une certification en soins palliatifs, mais l'encourageait. Un autre hôpital, administrant deux programmes de soins palliatifs, exigeait du personnel infirmier nouvellement recruté pour l'un des programmes qu'il suive certains cours en soins palliatifs dans les 12 mois suivant l'embauche, mais ne l'exigeait pas du personnel déjà en place. Le personnel infirmier de son autre programme était encouragé à suivre des cours additionnels, mais n'y était pas obligé. Enfin, le troisième hôpital exigeait de l'ensemble du personnel infirmier qu'il suive des cours de base en soins palliatifs durant l'année suivant l'embauche et un cours plus avancé dans un délai de 24 mois. Le niveau d'expertise du personnel infirmier des unités de soins palliatifs de la province peut donc varier énormément, ce qui peut avoir une incidence sur les soins et le confort des patients.

Les centres résidentiels dépendent des campagnes de financement, des dons et des bénévoles

Le Ministère finance entièrement le coût des services de soins palliatifs fournis dans les hôpitaux. Dans le cas des centres résidentiels, toutefois, il ne paie qu'un montant par lit pour les coûts des services infirmiers et de soutien personnel. L'organisme Hospice Palliative Care Ontario estime que ce montant couvre juste un peu plus de 50 % des coûts des services. Dans deux des centres résidentiels visités qui tiennent des données comparables sur les coûts, les fonds provenant du Ministère couvraient respectivement 64 % et 75 % des coûts, ce qui demeure très inférieur aux coûts totaux.

On s'attend à ce que les centres résidentiels génèrent leurs propres revenus pour assumer le reste de leurs coûts en organisant des activités de financement et en recueillant des dons. Les centres dépendent également énormément des bénévoles. Ceux que nous avons visités comptaient plus de 200 bénévoles qui assuraient des services tels que l'accueil, la préparation des aliments, l'entretien paysagiste, l'accompagnement des patients et la collecte de fonds. Il y a donc, par conséquent, un risque que les centres résidentiels ne disposent pas des ressources nécessaires à leur fonctionnement si les priorités en matière de bénévolat et d'activités de financement changent au sein de leur collectivité. En fait, un centre résidentiel financé par le Ministère a fermé en partie parce qu'il n'avait pas été en mesure de recueillir suffisamment de fonds pour poursuivre ses activités.

RECOMMANDATION 1

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les RLISS, doit élaborer un cadre stratégique pour la prestation des services de soins palliatifs en Ontario. Ce cadre doit comprendre :

- la détermination des ressources disponibles en soins palliatifs et le coût total de la prestation actuelle des services de soins palliatifs;
- l'analyse du coût de la prestation des soins palliatifs par différents fournisseurs de services (comparaison entre les hôpitaux, les centres résidentiels et les soins à domicile);
- une projection de la meilleure combinaison de services (comparaison entre les hôpitaux, les centres résidentiels et les soins à domicile) pour répondre aux besoins actuels et futurs des patients;
- une évaluation des structures de financement actuelles et de celles possibles dans le futur;
- une position quant aux exigences de formation requises des fournisseurs de soins de santé qui dispensent des soins palliatifs.

En outre, un plan devrait être élaboré pour mettre en oeuvre le cadre stratégique et veiller à la prestation continue de services de soins palliatifs conformes au cadre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation et travaillera avec les RLISS et d'autres partenaires pour élaborer et mettre en oeuvre un cadre stratégique qui mise sur le solide consensus obtenu lors de l'élaboration de la Déclaration de partenariat et d'engagement à l'action, en énonçant la vision, les objectifs et les mesures clés du rendement d'un système de soins palliatifs de grande qualité et de grande valeur.

Il n'y a pas de système coordonné

Le Ministère a mené deux initiatives importantes en matière de soins de santé : l'initiative sur le financement des soins en fin de vie (2005) et la Déclaration de partenariat (2011). Cependant, l'Ontario n'a toujours pas de système coordonné pour la prestation des soins palliatifs permettant aux patients d'aller facilement d'un fournisseur de soins de

santé à l'autre pour recevoir en temps opportun les services dont ils ont besoin. Par conséquent, les patients peuvent ne pas avoir accès aux services qui répondent le mieux à leurs besoins et l'information sur les patients peut ne pas être accessible aux fournisseurs de services en temps voulu pour prendre des décisions. Il s'ensuit que les patients peuvent ne pas recevoir les bons soins, au bon moment, au bon endroit, conformément à l'objectif du Ministère.

En outre, chaque RLISS peut décider de son propre niveau de participation à la coordination locale des soins palliatifs. L'absence d'un système coordonné a donné lieu au chevauchement et au double emploi des efforts au sein des RLISS et à l'échelle de la province. Ainsi :

- chaque CASC a produit des brochures sur ses propres services à l'intention des patients et du public;
- plusieurs des centres résidentiels visités offraient aux familles et aux soignants des programmes de soutien au deuil et chacun a élaboré son propre programme;
- chacun des 14 RLISS met en place un processus régional pour les soins palliatifs sur son propre territoire. Bien qu'une certaine souplesse soit requise pour tenir compte des circonstances locales, certaines composantes normalisées du processus devraient pouvoir être adoptées par chaque RLISS, mais chacun a plutôt élaboré son propre processus.

Il n'y a pas non plus de système électronique provincial de dossiers des patients auquel tous les fournisseurs de soins peuvent accéder en tout temps. Il n'y a donc pas de manière uniforme de s'assurer que l'information sur les patients requise pour prendre des décisions en temps opportun est facilement disponible à tous les fournisseurs de soins palliatifs. À titre d'exemple, un hôpital où nous nous sommes rendus partageait certains dossiers cliniques électroniques avec d'autres hôpitaux de la région. Le deuxième hôpital partageait certains dossiers électroniques avec les hôpitaux de la région et ceux d'une région voisine; tandis qu'un troisième hôpital partageait de nombreux dossiers par voie électronique avec certains autres hôpitaux de la région. Cependant, les hôpitaux ne pouvaient pas accéder aux dossiers des CASC sur les patients. Un seul des CASC visités envoyait de façon électronique l'information concernant l'aiguillage des patients à certains hôpitaux de la région, tandis que ce CASC et un autre pouvaient recevoir les recommandations des hôpitaux par voie électronique. De plus, deux des trois CASC avaient mis en place un processus électronique pour recommander des patients à un centre résidentiel de la région. Les autres fournisseurs de services comptaient tous sur le télécopieur, le téléphone ou le courrier pour transférer l'information concernant les patients.

La province mène certaines initiatives avec Cybersanté Ontario pour permettre le partage de l'information sur les patients entre fournisseurs de soins de santé, en tenant compte de la nécessité de protéger la vie privée. Jusqu'à ce que ces initiatives soient mises en oeuvre (dans plusieurs années), les coûts-avantages de l'adoption sur une plus grande échelle des systèmes électroniques utilisés pour partager l'information sur les patients dans les installations que nous avons visitées devraient être examinés. Ainsi, un tel partage peut permettre la communication de données qui amélioreront les soins et élimineront les tests qui ne sont pas nécessaires ou qui font double emploi lorsqu'un patient arrive aux services d'urgence d'un hôpital.

Le défi que présente la coordination de la prestation des services de soins palliatifs n'est pas unique à l'Ontario. Il n'y a pas non plus de stratégie nationale des soins palliatifs. En juin 2014, l'Association médicale canadienne a publié *Les soins de fin de vie : un dialogue national*, qui résume les résultats de séances de discussion ouvertes tenues dans l'ensemble du pays sur les soins palliatifs, les directives sur les soins de fin de vie avancés et l'euthanasie. Le rapport recommande notamment l'élaboration d'une stratégie nationale pour appuyer et améliorer l'accès aux soins palliatifs et de fin de vie.

RECOMMANDATION 2

Afin de diminuer le chevauchement et le double emploi des efforts au sein des RLISS et dans l'ensemble de la province, le Ministère doit mettre en place un système coordonné pour la prestation des soins palliatifs, qui permettra aux patients d'aller facilement d'un fournisseur de soins de santé à l'autre pour recevoir en temps opportun les services dont ils ont besoin. La mise en place d'un tel système doit tenir compte du facteur coûts-avantages de certaines solutions de technologie de l'information à court terme (comme celles qui sont actuellement utilisées par certains fournisseurs de soins de santé pour éclairer leurs décisions en matière de soins et éliminer les tests qui ne sont pas nécessaires ou qui font double emploi), dans le but d'accroître le partage de l'information sur les patients, pendant que Cybersanté Ontario poursuit la mise en oeuvre d'initiatives à plus long terme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaillera avec les RLISS et d'autres partenaires pour améliorer la coordination et la prestation des soins palliatifs, y compris pour faciliter la transition des patients entre milieux de soins et fournisseurs de services de santé.

Le Ministère, les RLISS et Cybersanté Ontario collaborent pour élaborer une approche qui permettra aux fournisseurs de transférer l'information normalisée sur les patients et les aiguiller entre les organisations qui fournissent des soins de santé. Le Ministère, par le biais de l'initiative provinciale de renouvellement du système d'aiguillage vers des ressources appropriées, appuie les RLISS dans la mise en oeuvre d'outils, de processus et de données normalisés pour l'aiguillage des patients qui reçoivent des soins actifs vers d'autres milieux de soins. Des projets pilotes sont également en cours pour explorer une gamme de technologies ayant pour but d'améliorer les soins aux patients.

Difficultés liées à l'accès aux soins en fin de vie

Obstacles au dépistage et à l'information des patients

Selon la Déclaration de partenariat de 2011, une priorité clé est de donner aux patients l'accès en temps plus opportun à des services de soins palliatifs. Le dépistage précoce des patients qui bénéficieraient de ces services peut aider à améliorer leur confort et la qualité du reste de leur vie. Toutefois, des recherches réalisées notamment par l'Ontario Medical Association indiquent que le dépistage des patients en soins palliatifs ne se fait pas assez tôt pour un certain nombre de raisons. Le conseil clinique du comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement a été créé pour encourager des changements cliniques en matière de soins palliatifs.

Une des raisons est qu'il n'y a pas d'outils ou de processus normalisés pour dépister les patients susceptibles de profiter de soins palliatifs à l'échelle de la province. Le Royaume-Uni utilise largement une méthode simple pour aider les fournisseurs de services à déterminer quels patients sont en phase terminale et de nombreuses administrations adoptent cette méthode. Les médecins qui appliquent cette méthode et d'autres fournisseurs de services se posent la question : « Serais-je surpris si cette personne mourait au cours de l'année? ». Si la réponse est négative, alors il faut discuter avec le patient de son pronostic et des options en matière de soins. Dans l'un des hôpitaux visités, les médecins se posent cette question au sujet de leurs patients atteints d'un cancer. On nous a dit que l'on prévoyait étendre cette pratique à tous les patients hospitalisés d'ici le printemps 2015. Action Cancer Ontario met cette initiative à l'essai depuis janvier 2014 dans trois centres régionaux de traitement du cancer et espère être en mesure de

déterminer si on devrait l'adopter plus largement après la fin du projet en 2017. Actuellement, les médecins de l'Ontario n'ont pas de méthode standard pour déterminer quels patients devraient être considérés comme candidats aux soins palliatifs.

Selon un mémoire intitulé *End-of-life Communication, Decision-making and Care in Ontario*, qui avait été présenté au forum sur la santé de 2013 de l'Université McMaster, un autre facteur contribuant au dépistage tardif des patients est le manque de formation des médecins de famille sur l'approche des soins palliatifs. Il pourrait aussi être difficile pour les médecins de communiquer de mauvaises nouvelles à leurs patients. Nos conversations avec des médecins de soins palliatifs révélaient que de nombreux médecins de famille, et parfois même des spécialistes, sont mal à l'aise de discuter de la mort avec leurs patients. Le rapport de juin 2014, *Les soins de fin de vie : un dialogue national*, de l'Association médicale canadienne, indique que les étudiants en médecine et les praticiens ont besoin de plus de formation sur les approches des soins palliatifs ainsi que sur la façon d'entamer la discussion sur la planification préalable des soins de fin de vie.

Malgré le manque d'outils ou de processus provinciaux de dépistage précoce des personnes nécessitant des soins palliatifs, les CASC mettaient en oeuvre une initiative incluant des rencontres avec des médecins de famille de la zone servie afin de les informer de leurs services, dont les soins palliatifs. Dans le cadre de ces discussions, les CASC encouragent les médecins à déterminer lesquels parmi leurs patients pourraient bénéficier de soins palliatifs. Les trois CASC où nous nous sommes rendus en étaient à différentes étapes de la mise en oeuvre de cette initiative et avaient rencontré respectivement 12 %, 36 % et 91 % des médecins de famille de leur région. De plus, le personnel infirmier de l'unité de soins palliatifs d'un hôpital visité se réunissait quotidiennement avec le personnel d'autres services, notamment pour aider à repérer les patients qui pourraient profiter de soins palliatifs.

Il revient en dernier ressort aux patients et à leurs soignants de prendre les décisions concernant les soins palliatifs. Toutefois, si leur médecin ne leur communique pas tous les renseignements requis sur leurs pronostics et leurs options, les patients et les soignants pourraient croire que choisir les soins palliatifs équivaut à un abandon et continuent donc d'essayer tous les traitements curatifs possibles, même lorsque, compte tenu de leur état, la nature du traitement peut diminuer l'espérance de vie ou hâter leur décès. Il est donc possible que des personnes ne soient pas aiguillées vers des services de soins palliatifs avant d'être très proches de la mort, ou qu'elles ne le soient pas du tout. Cela peut entraîner des coûts accrus pour le système de santé, notamment en prolongeant des traitements coûteux qui risquent de ne pas améliorer ni prolonger la vie. Il est également possible que les gens souffrent inutilement ou se rendent à leur service d'urgence local, ce qui augmente également les coûts du système de santé, alors qu'ils pourraient recevoir confortablement des soins à la maison. Une étude de 2010 publiée dans le *New England Journal of Medicine* constate que les patients souffrant d'un cancer et ayant reçu tôt des soins palliatifs connaissaient une amélioration significative de leur qualité de vie et de leur humeur, recevaient moins de soins agressifs (et par conséquent moins dispendieux) en fin de vie et vivaient 2,5 mois de plus que les patients qui poursuivaient des traitements vigoureux. Comme le souligne également un mémoire présenté dans le cadre du forum sur la santé de 2013 de l'Université McMaster, le système actuel n'aide ni les patients, ni les familles à faire des choix éclairés.

Bien que tous les patients en phase terminale soient admissibles aux services des fournisseurs de soins palliatifs visités, nous avons relevé que la plupart des services étaient fournis aux patients atteints d'un cancer, principalement en raison de la trajectoire plus prévisible de la maladie. Si les patients atteints d'un cancer ne représentent que 30 % des décès annuels au Canada, ils constituent 80 % des clients en fin de vie des CASC et occupent environ 85 % des lits résidentiels. Il est donc possible que les patients qui souffrent d'autres

maladies et qui seraient susceptibles de bénéficier des soins palliatifs n'aient pas un accès égal aux soins lorsqu'ils en ont besoin.

RECOMMANDATION 3

Afin de mieux s'assurer que les patients disposent de toute l'information concernant leur pronostic et leurs options en matière de soins, y compris de soins palliatifs (qui peuvent améliorer la qualité du reste de la vie et réduire les coûts des soins de santé), le Ministère, de concert avec des intervenants tels que le conseil clinique du comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement, doit :

- promouvoir l'adoption d'un processus commun permettant aux médecins de dépister plus facilement les patients qui pourraient profiter de soins palliatifs en se posant la question : « Serais-je surpris si cette personne mourait au cours de l'année? »;
- mettre en place des processus, par le biais de l'éducation par exemple, pour veiller à ce que les médecins connaissent suffisamment bien l'approche palliative des soins et soient à l'aise de discuter avec leurs patients de la fin de la vie, y compris de discuter d'un diagnostic de maladie terminale et des choix en matière de soins avec les patients mourants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et travaillera avec le conseil clinique du comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement pour élaborer un plan de mise en oeuvre.

Du point de vue des patients, il est important que les fournisseurs de soins primaires, communautaires, en foyer de soins de longue durée (SLD) et gériatriques, aussi bien que les spécialistes en maladies, tels les oncologues, soient capables d'identifier les patients de leurs programmes et pratiques qui mourront vraisemblablement au cours de l'année, afin de planifier avec eux les soins qu'ils veulent recevoir durant les dernières étapes de leur vie et commencer à les aiguiller vers la gamme complète d'appuis et de services dont ils auront besoin. Par conséquent, le Ministère continuera à explorer l'utilisation des outils d'évaluation et de dépistage appropriés, y compris les mesures normalisées de la fragilité dans le cadre des soins primaires, communautaires, en foyer de SLD et spécialisés, de manière à aider les fournisseurs à s'assurer qu'un plus grand nombre de patients sont dépistés. Par exemple, le Ministère continuera d'appuyer le projet INTEGRATE, qui élabore une trousse de dépistage précoce contenant une liste de vérification et des questions incitatives fondées sur le Gold Standards Framework du Royaume-Uni et évaluera son utilisation par certaines équipes de santé familiale et certains centres régionaux de traitement du cancer de l'Ontario.

Le Ministère travaillera avec ses partenaires pour continuer de prendre appui sur les normes et les politiques d'éducation, comme celle de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario intitulée *Decision-making for the End of Life Policy*, afin de promouvoir la tenue, en temps voulu, de conversations entre les médecins et leurs patients.

Les conditions d'admission varient selon les fournisseurs de services

Différentes sources peuvent aiguiller les patients vers les soins palliatifs. Ainsi, les médecins de famille et les planificateurs des congés d'hôpital peuvent aiguiller des patients vers les CASC et les centres résidentiels, ou la demande peut provenir des soignants ou des patients eux-mêmes. Dans le cas des hôpitaux, la demande provient d'un médecin ou d'une autre personne qui fournit des soins de santé, comme une infirmière.

Une fois le patient recommandé, les CASC, les centres résidentiels et les hôpitaux évaluent

l'admissibilité du patient à leurs services. Il n'existe pas à l'échelle de la province de critères normalisés d'admissibilité aux services de soins palliatifs, mais les centres résidentiels et les hôpitaux visités fondaient leur détermination, du moins en partie, sur l'échelle de performance pour soins palliatifs, et un CASC l'utilisait comme ligne directrice. L'échelle aide à déterminer l'état de santé des patients en fonction de différents paramètres – évidence d'une maladie, autonomie pour les soins personnels, ingestion d'aliments et de liquides et niveau de conscience. Selon la recherche réalisée dans ce domaine, la note obtenue sur l'échelle équivaut au temps estimatif qu'il reste à vivre pour la plupart des patients : une note de 100 % correspondant à aucune évidence de maladie et une note de 0 % à la mort. (Les personnes atteintes de démence qui vivent plus longtemps que l'espérance de vie rattachée à leur note constituent une exception.) Tous les centres résidentiels et hôpitaux visités avaient mis au point leurs propres critères d'admissibilité aux services à partir de l'échelle et d'autres facteurs. Bien que les critères d'admissibilité aux services fournis par les centres résidentiels visités n'aient pas été très différents, chaque hôpital fondait l'admissibilité sur une note différente à l'échelle de performance pour soins palliatifs et, par conséquent, une espérance de vie différente. Les notes requises variaient de 30 % (patients alités) et d'une espérance de vie estimée à environ 20 jours dans un des hôpitaux, à 40 % (patients principalement confinés au lit) et une espérance de vie d'environ 39 jours dans un deuxième établissement, à 50 % (patients passant principalement leur temps assis ou couchés) assortie d'une espérance de vie d'environ 76 jours dans le troisième hôpital.

En outre, le programme d'un hôpital acceptait des patients recommandés par certains médecins de la collectivité, mais n'avait pas en place de processus pour confirmer si ces patients satisfaisaient par ailleurs aux critères.

Les CASC utilisaient également différents critères et outils pour évaluer l'admissibilité des patients aux soins palliatifs à domicile. Par exemple, un CASC se servait de l'échelle de performance pour soins palliatifs comme d'une ligne directrice générale pour déterminer l'admissibilité, alors que les deux autres utilisaient d'autres outils.

En conséquence, puisque l'admissibilité aux services de soins palliatifs peut varier, il est possible que des patients admissibles à des services dans une région ne le soient pas dans une autre.

La majorité des fournisseurs de services que nous avons visités exigeaient également des patients ayant besoin de soins de fin de vie et qui étaient, par ailleurs, admissibles aux services, de convenir de certaines approches des soins. Ainsi :

- deux des CASC exigeaient que les patients acceptent une approche palliative, incluant la gestion de la douleur et des symptômes, et les trois hôpitaux exigeaient des patients qu'ils cessent toute thérapie curative, à moins qu'elle ne soit administrée dans le but d'atténuer la douleur, ce qui correspond à une démarche palliative.
- Tous les hôpitaux et centres résidentiels visités exigeaient des patients qu'ils acceptent dans une certaine mesure de confirmer une ordonnance « de ne pas ranimer » s'ils cessaient de respirer ou si leur coeur cessait de battre.

Les patients qui n'acceptaient pas ces conditions ne pouvaient pas accéder aux services.

RECOMMANDATION 4

Afin de veiller à ce que les patients ayant besoin de soins palliatifs, y compris de soins de fin de vie, aient un accès semblable à des services semblables, le Ministère, de concert avec les intervenants, dont le comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement, doit veiller à ce que des pratiques normalisées de détermination de l'admissibilité des patients ayant besoin des services de soins palliatifs soient élaborées et mises en application.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère et le conseil clinique du comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement réfléchiront à l'élaboration de lignes directrices pour appuyer la prise de décisions cliniques s'appliquant aux soins palliatifs, y compris la promotion de pratiques uniformes pour des services semblables.

Des services communautaires pourraient réduire le recours à des soins hospitaliers inutiles et dispendieux

Pour les gens qui reçoivent des soins palliatifs à la maison, l'accès aux soins à toute heure de la journée est d'une importance capitale du point de vue de leur confort et de leur capacité de demeurer à la maison. Si des services de soins palliatifs adéquats, tels que l'accès à des médecins et à du personnel infirmier, ne sont pas disponibles lorsque nécessaires, les patients se rendront probablement à l'urgence pour les obtenir. Cette situation est plus difficile pour les patients parce qu'ils doivent se déplacer, parfois en ambulance, et elle est également plus dispendieuse que de fournir aux patients les soins requis à domicile.

Un meilleur accès aux médecins est nécessaire

En avril 2014, l'Ontario Medical Association a évalué qu'il y avait dans la province de 150 à 250 médecins spécialisés en soins palliatifs et 200 médecins de famille qui fournissent des soins palliatifs. Cependant, le Ministère n'a pas analysé leur répartition à travers la province par rapport à la population ou à quels endroits ils pourraient être le plus nécessaires.

Les médecins déterminent s'ils souhaitent fournir des soins palliatifs à domicile à leurs patients. S'ils décident de le faire, ils peuvent visiter les patients à leur domicile ou être sur appel pour fournir des conseils par téléphone le soir ou la fin de semaine, par exemple. Dans les trois CASC visités, des médecins étaient disponibles sur appel le soir et la fin de semaine, mais leur disponibilité variait. Dans un des CASC, des médecins de soins palliatifs faisaient des visites à domicile seulement dans des circonstances exceptionnelles, tandis qu'un autre CASC a indiqué que la capacité des médecins de faire de telles visites variait.

Dans certains cas, les médecins peuvent hésiter à recommander un patient à un autre médecin pour des soins palliatifs parce qu'un seul médecin peut facturer 63 $ par semaine pour la gestion de cas d'un patient aux soins palliatifs. Ces frais s'ajoutent aux honoraires que peuvent demander les médecins lorsqu'ils traitent un patient. Malgré les valeurs de leur profession voulant que les besoins des patients soient primordiaux et qu'il faille les faire passer avant tout, la structure de facturation peut nuire à la prestation de bons soins aux patients. À titre d'exemple, des spécialistes, tels des oncologues, peuvent hésiter à aiguiller des patients vers des médecins de soins palliatifs. Certains patients peuvent donc ne pas être recommandés à des spécialistes des soins palliatifs même si cette recommandation leur permettrait de recevoir des soins plus adéquats. On nous a informés que l'Ontario Medical Association prévoyait clarifier quel médecin devrait facturer la gestion de cas d'un patient aux soins palliatifs.

Au moment où nous avons mené notre audit, 15 équipes de spécialistes des soins palliatifs, travaillant dans différentes régions de l'Ontario, recevaient des fonds publics par l'intermédiaire de plusieurs programmes ministériels. Les équipes regroupent un médecin et des spécialistes des soins palliatifs, qui aident les médecins de famille dans la prestation de soins palliatifs à domicile. En 2013, une étude demandée conjointement par le Ministère et les Instituts de recherche en santé du Canada s'est penchée sur 11 de ces équipes et a constaté que leurs patients avaient été 30 % moins susceptibles que les autres patients aux soins palliatifs de se rendre à l'urgence au cours de leurs deux dernières semaines de vie et 50 % moins susceptibles de mourir à l'hôpital. L'étude a conclu que les équipes

de spécialistes des soins palliatifs réussissaient à aider les patients en fin de vie à éviter des soins actifs tardifs et onéreux à l'hôpital. Qualité des services de santé Ontario, un organisme du gouvernement provincial qui, entre autres, rend compte au public de la qualité du système de soins de santé, appuie des activités d'amélioration de la qualité et formule des recommandations fondées sur les faits pour le financement du système de soins de santé, souligne également dans son rapport de l'été 2014 (publié aux fins de commentaires) que la création d'équipes de soins palliatifs pour fournir des soins à domicile pourrait permettre des économies d'au moins 191 millions de dollars par année. L'augmentation du nombre d'équipes pourrait réduire la nécessité pour les patients qui approchent la fin de leur vie de se rendre dans un service d'urgence. La Déclaration de partenariat de 2011 propose un nouveau modèle selon lequel les médecins de famille pourraient fournir des soins palliatifs de base à leurs patients plutôt que de les aiguiller vers des médecins de soins palliatifs. Cela pourrait permettre aux médecins spécialistes des soins palliatifs de consacrer plus de temps à des patients dont le cas est complexe. Toutefois, selon un rapport publié en avril 2014 par l'Ontario Medical Association, les médecins de famille croient de façon erronée qu'ils ne seront pas suffisamment rémunérés pour la prestation de soins palliatifs, même si le rapport indique que la facturation correcte de ces services donne lieu à une rémunération généreuse. Pour régler ce problème, l'Ontario Medical Association prévoit organiser des séminaires sur la facturation des soins palliatifs.

RECOMMANDATION 5

Afin de prodiguer aux patients les soins requis dans la collectivité et d'éviter les soins inutiles et plus coûteux dispensés à l'hôpital, le Ministère, de concert avec les RLISS, doit examiner les options pour la promotion de la prestation des soins palliatifs par les médecins de famille, comme la création d'autres équipes de soins palliatifs, pour les aider à donner des soins à domicile. Le Ministère doit également évaluer le paiement des médecins pour les soins palliatifs, à l'intérieur d'un cadre stratégique des soins palliatifs, afin de s'assurer que les besoins des patients sont satisfaits de façon économique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation de faire jouer un rôle clé aux fournisseurs de services primaires dans la prestation de soins palliatifs. En collaboration avec nos partenaires, le Ministère examinera les possibilités de promouvoir la prestation des soins palliatifs par les médecins de famille, à l'intérieur d'un cadre stratégique des soins palliatifs, afin de s'assurer que les besoins des patients sont satisfaits de manière économique.

Un meilleur accès au personnel infirmier praticien et au personnel infirmier est nécessaire

L'initiative de septembre 2011 du Ministère ciblant le recrutement de nouvelles infirmières praticiennes et infirmiers praticiens a financé 70 postes en soins palliatifs dans la province. Cependant, l'octroi des fonds, qui devaient totaliser 8,1 millions de dollars par année, une fois tout le personnel infirmier recruté, n'a pas tenu compte de facteurs tels que la taille du RLISS, ses ressources existantes, les besoins de la population ou la demande prévue de services palliatifs. Les fonds ont plutôt été distribués également dans l'ensemble de la province, chacun des 14 RLISS recevant le même niveau de financement pour 5 nouveaux postes (infirmières praticiennes ou infirmiers praticiens).

Un des principaux objectifs du Ministère était de permettre aux patients de bénéficier de soins palliatifs à domicile tous les jours, 24 heures sur 24. Pourtant, trois ans après son annonce, cette initiative n'atteint toujours pas son objectif. Plus précisément :

- Au mois de mars 2014, il restait aux RLISS à embaucher 14 des 70 infirmières praticiennes et infirmiers praticiens (20 % de l'objectif). À l'été 2014, seulement 8 des 14 RLISS avaient doté leurs 5 postes; les autres procédaient toujours au recrutement. Les RLISS et les CASC visités ont dit qu'ils éprouvaient de la difficulté à doter ces postes en raison du manque de personnel infirmier praticien possédant de l'expérience en soins palliatifs.
- À deux des CASC visités, le personnel infirmier praticien travaillait durant les heures normales de travail, lorsque d'autres services de soins de santé sont facilement disponibles. Il ne travaillait normalement pas le soir ou la fin de semaine. Dans le troisième CASC, le personnel infirmier praticien travaillait de 8 h à 20 h, 7 jours sur 7. Ce CASC a constaté que l'embauche des infirmières praticiennes et infirmiers praticiens avait eu une incidence positive sur les admissions à l'hôpital : le taux d'admission des patients aux soins palliatifs sans infirmière ou infirmier était de 14 % en 2013-2014, alors qu'il n'était que de 2 % pour les patients bénéficiant de tels services. Aucun des CASC visités n'avait un horaire de garde formelle pour le personnel infirmier praticien après les heures normales.

Durant l'exercice 2010-2011, un CASC a commencé un programme novateur dans le cadre duquel une infirmière ou un infirmier travaillant à la maison, donne des conseils à quatre préposés aux services de soutien à la personne, qui eux travaillent auprès des patients durant la nuit. Ces personnes reçoivent une formation additionnelle pour agir au nom de l'infirmière ou de l'infirmier et une infirmière-contact ou un infirmier-contact peut envoyer un membre du personnel infirmier du fournisseur de services du CASC au domicile du patient, au besoin. Ce programme n'a pas diminué les coûts, mais il a augmenté le nombre de personnes disponibles pour fournir des soins aux patients durant la nuit. Selon l'analyse du CASC, le pourcentage de patients ayant été admis à l'hôpital durant les 30 derniers jours de leur vie a diminué significativement en vertu de ce programme, par rapport aux patients qui reçoivent des soins réguliers à domicile.

RECOMMANDATION 6

Le Ministère, de concert avec les RLISS, doit revoir la répartition du personnel infirmier praticien afin de s'assurer qu'elle correspond aux besoins des patients et fournir aux patients concernés des soins palliatifs à la maison 24 heures par jour, 7 jours sur 7. Le Ministère doit également travailler avec d'autres fournisseurs de services pour élaborer des solutions de rechange novatrices en vue de la prestation de soins infirmiers aux patients à domicile.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaillera avec les RLISS pour examiner la répartition du personnel infirmier praticien et soutenir les patients aux soins palliatifs en leur donnant accès aux soins à domicile 24 heures par jour, 7 jours sur 7. Le Ministère collaborera également avec ses partenaires pour définir et promouvoir des solutions de rechange novatrices qui appuient l'accès aux soins d'un éventail de fournisseurs pour les patients à domicile.

Patients qui attendent dans les hôpitaux d'autres services de soins palliatifs

Les personnes qui n'ont plus besoin de soins hospitaliers, mais qui demeurent à l'hôpital pendant qu'elles attendent de recevoir des soins ailleurs, sont appelées « patients en attente d'un autre niveau des soins (ANS) ». Ainsi, des patients aux soins palliatifs peuvent occuper un lit d'hôpital en attendant des services de soins à domicile, un lit dans un centre résidentiel ou un transfert à l'unité de soins palliatifs de l'hôpital. Il coûte plus cher d'attendre dans un lit de soins actifs que de recevoir des soins ailleurs et, pour maintes raisons, cela

peut nuire à la santé des patients, notamment parce qu'ils peuvent contracter une infection nosocomiale. Cela empêche également d'autres patients qui pourraient bénéficier d'un lit pour soins actifs, comme ceux qui attendent aux services d'urgence, d'accéder rapidement à un lit.

Selon un rapport préparé par Action Cancer Ontario pour l'Association des hôpitaux de l'Ontario, au mois d'avril 2014, 137 des 3 808 patients de la province en attente d'un ANS étaient placés dans un lit d'hôpital jusqu'à ce qu'ils puissent accéder à des services de soins palliatifs. De plus, selon les données du Ministère, 10 % de tous les jours ANS en Ontario au cours de l'exercice 2013-2014 concernaient des patients qui attendaient dans un lit d'hôpital d'accéder à des soins palliatifs. Ce pourcentage varie de 7 % (dans les RLISS de Waterloo Wellington et du Centre-Ouest) à 15 % (dans le RLISS du Nord-Est).

Nous avons également remarqué que les jours ANS n'étaient pas tous consignés, même si le Ministère oblige les hôpitaux à le faire. Des trois hôpitaux visités, deux ne reclassifiaient pas les patients comme étant en attente d'un ANS si leur congé était retardé en raison des services de soins à domicile, y compris parce que l'équipement requis n'est pas prêt. L'un de ces hôpitaux nous a dit que son CASC ne rencontre pas les patients avant leur date de sortie et que, par conséquent, lorsque des pièces d'équipement plus importantes sont requises (comme un lit d'hôpital), le congé du patient est reporté d'une journée ou deux, jusqu'à ce que l'équipement soit en place.

RECOMMANDATION 7

Le Ministère, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services, doit s'assurer :
que les hôpitaux de l'ensemble de la province consignent la durée de l'attente de soins à domicile ou de l'admission dans un centre résidentiel des patients qui n'ont plus besoin de soins actifs dans ce milieu plus dispendieux;
qu'ils en rendent compte régulièrement; et qu'ils prennent des mesures, au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation et exige actuellement des hôpitaux qu'ils assurent un suivi de la durée du séjour à l'hôpital des patients désignés comme en attente d'un autre niveau de soins. Cette information fait l'objet de rapports réguliers (mensuels) par les RLISS et les hôpitaux. Cependant, le Ministère passera en revue les exigences actuelles en matière de rapport et travaillera avec les RLISS dans le but de s'assurer que les hôpitaux font un suivi et qu'ils rendent compte régulièrement de cette information pour les patients qui ont besoin de soins palliatifs.

Les lits d'hôpitaux ne sont pas utilisés de façon optimale

Pour de nombreuses raisons, les centres résidentiels peuvent avoir des lits disponibles, mais ne pas accepter de patients. Certaines de ces raisons sont compréhensibles, par exemple, le personnel peut avoir besoin d'un certain temps après le décès d'un patient pour préparer la chambre. D'autres raisons sont par contre plus difficiles à comprendre. Par exemple, un des centres résidentiels ciblés par notre audit limitait le nombre d'admissions quotidiennes à une en raison de la disponibilité du médecin. Ce centre n'admettait pas non plus de patients durant la soirée en semaine ou la fin de semaine parce que la pharmacie avec laquelle il faisait affaire était alors fermée. Un autre centre n'acceptait que des admissions d'urgence le soir et la fin de semaine, mais cela ne se produisait que rarement. Le troisième centre résidentiel admettait les patients en tout temps, mais surtout les jours de semaine. Il y a un risque que les centres résidentiels n'aident pas autant de patients qu'ils le pourraient et certains des patients qui n'obtiennent pas de services peuvent recourir à des soins hospitaliers plus coûteux.

Pour les financer intégralement, le Ministère exige des centres hospitaliers un taux minimal d'occupation de 80 %. Autrement dit, leurs lits doivent être occupés 80 % du temps en moyenne et peuvent être disponibles 20 % du temps, ou plus de deux mois par année.

Le taux d'occupation de deux centres résidentiels visités était d'environ 80 % au cours de l'exercice 2013-2014, soit un taux similaire à la moyenne provinciale. Un des centres avait une liste d'attente. Le troisième centre avait un taux d'occupation inférieur à la moyenne – 65 % pour l'exercice 2013-2014 –, mais recevait tout de même le plein financement du Ministère. Nous avons remarqué que la zone d'Edmonton des services de santé de l'Alberta a fixé à 92 % son taux d'occupation repère pour les centres résidentiels qu'elle finance. À la lumière de cette donnée et considérant que le taux moyen d'occupation des centres résidentiels n'est que de 80 %, ces derniers sont potentiellement capables de servir un plus grand nombre de patients.

RECOMMANDATION 8

Afin de mieux s'assurer que des lits sont disponibles dans les centres résidentiels lorsque cela est nécessaire, le Ministère doit examiner, notamment en analysant les pratiques exemplaires d'autres administrations, la faisabilité d'une augmentation du taux d'occupation minimal actuel de 80 % des lits de centre résidentiel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation et, de concert avec les RLISS, examinera les taux d'occupation actuels des lits de centre résidentiel dans le but de déterminer si une augmentation de ce taux est faisable.

Une amélioration de la sensibilisation du public aux services et à la planification des soins de fin de vie est nécessaire

L'accès du public à l'information sur les services de soins palliatifs doit être facilité

Pour aider les patients qui pourraient bénéficier de soins palliatifs, plus de gens doivent savoir ce que l'on entend par soins palliatifs, quels services existent dans la collectivité et comment y accéder. Autrement, il est possible que des patients souffrent inutilement parce qu'ils ne reçoivent pas de soins palliatifs au bon moment ou que le système de soins de santé engage des coûts inutiles parce que des patients se présentent aux services d'urgence des hôpitaux.

On peut obtenir de l'information sur les soins palliatifs auprès des CASC, des hôpitaux, des centres résidentiels, des médecins de famille et d'autres fournisseurs de services. Cette information peut être obtenue en naviguant dans Internet, en abordant le sujet lors de discussions et en consultant des brochures ou des lettres d'information destinées aux patients et à leurs familles; toutefois, ce ne sont pas tous les patients qui savent qu'ils peuvent demander cette information, ni à quel endroit l'obtenir. Pour cibler une plus vaste part de la population, le site Web provincial parrainé par les CASC (lignesante.ca) énumère des milliers d'installations de soins de santé, de groupes de soutien et d'autres services, notamment de soins de fin de vie. Cependant, ce site ne présente pas les critères d'admissibilité aux services et les coûts connexes, donc les gens ne peuvent pas déterminer facilement si un programme leur conviendrait, à eux ou à un être cher. La Déclaration de partenariat de 2011 a également souligné que les patients et leurs familles ne savent pas comment accéder aux services de soins palliatifs disponibles.

Au moment où nous avons mené notre audit, le groupe de travail sur les communications et la sensibilisation du comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement du Ministère

examinait l'information sur les soins palliatifs disponible au public. Le groupe de travail prévoyait créer une liste des ressources éducatives à l'intention du public et des fournisseurs de services avant mars 2015.

La planification préalable des soins de fin de vie est nécessaire

La planification préalable des soins permet aux personnes de communiquer leurs valeurs et leurs souhaits concernant les soins de santé dans l'éventualité où elles deviendraient incapables de prendre de telles décisions. Cette planification nécessite des discussions avec la famille, les amis et les fournisseurs de services de santé, ainsi que la nomination d'un mandataire spécial qui s'exprimera au nom du patient incapable de le faire. Dans le cas des patients en phase terminale, la planification préalable des soins aide à faire en sorte qu'ils reçoivent des soins qui respectent leurs préférences. Ainsi, le plan peut donner au mandataire spécial l'instruction de refuser des traitements vigoureux qui pourraient réduire la qualité de vie et, dans certains cas, la durée de vie restante de la personne. La planification préalable des soins peut être mise à jour lorsque l'état du patient ou ses souhaits changent.

Les fournisseurs de soins ont reconnu l'importance de la planification préalable. Par ailleurs, des initiatives de sensibilisation du public ont été mises en oeuvre. À l'échelle nationale, la campagne Parlons-en!, parrainée en partie par Santé Canada, encourage depuis 2011 les gens à discuter avec leurs proches de leur plan. Le Ministère appuie la campagne ontarienne parallèle de Parlons-en!, qui informe les Ontariens au sujet de la planification préalable des soins.

En avril 2014, l'Ontario Medical Association a également souligné l'importance, d'une part, de la planification préalable des soins dans le cadre de son initiative de financement axée sur les soins en fin de vie et, d'autre part, de considérer les conversations sur la mort et le mourir comme une partie normale des discussions sur les soins de santé. L'initiative mentionnait une recherche réalisée en 2011 selon laquelle 42 % des patients en phase terminale ont besoin que quelqu'un décide pour eux, mais soulignait que le quart seulement des personnes de plus de 30 ans avaient établi un plan préalable de soins de fin de vie. L'initiative faisait également ressortir que la planification préalable peut réduire les coûts des soins de santé en diminuant le recours aux unités de soins intensifs des hôpitaux et l'utilisation non bénéfique de la chimiothérapie.

Si seulement deux des centres résidentiels et un des CASC visités s'étaient dotés d'une politique officielle sur la discussion de la planification préalable des soins avec leurs patients, les autres organisations visitées ont toutes indiqué qu'elles discutaient de la question avec leurs patients. Cependant, nous avons constaté qu'une fois qu'un patient établit un plan préalable de soins, celui-ci n'est pas facilement disponible à tous ses fournisseurs de soins de santé. À titre d'exemple, les CASC visités conservaient une copie des plans dans leur système électronique d'information auquel les fournisseurs externes de soins, comme le personnel hospitalier et les médecins, n'avaient pas accès. En faisant en sorte que cette information soit facilement accessible à tous les fournisseurs des soins de santé, on peut mieux s'assurer que ces derniers peuvent obtenir facilement le consentement des patients ou des mandataires spéciaux pour des soins qui correspondent à leurs souhaits.

Parmi les hôpitaux visités, deux partageaient les dossiers cliniques des patients avec les autres hôpitaux de la région ou d'une région avoisinante, mais pas les plans préalables de soins. Toutefois, un autre hôpital partageait les dossiers cliniques par voie électronique, y compris les plans préalables, avec six autres hôpitaux de la région. Cet hôpital a indiqué qu'il n'existe pas de politique provinciale normalisée sur la documentation de la planification préalable des soins dans le dossier du patient, alors celle-ci est souvent consignée dans les notes cliniques. Donc, bien que le plan de soins soit partagé, les autres fournisseurs de services doivent consulter

des dossiers volumineux pour le trouver. Sur le résumé de congé standard de cet hôpital, qui est automatiquement partagé avec les autres fournisseurs de services du patient, comme son médecin de famille, une section indique si le patient a choisi ou non la réanimation cardiorespiratoire; le plan préalable de soins complet du patient n'est toutefois pas inclus.

RECOMMANDATION 9

Pour mieux s'assurer que les patients reçoivent des soins de santé conformes à leurs préférences et réduire des coûts inutiles, le Ministère, de concert avec les intervenants, doit s'assurer que :

- le public a facilement accès à l'information concernant les services de soins palliatifs et la façon d'y accéder ainsi que l'importance de la planification préalable des soins de fin de vie afin de communiquer les préférences en matière de soins;
- des processus sont en place pour permettre aux fournisseurs de soins de santé d'avoir rapidement accès aux plans préalables de soins des patients pour éclairer leurs discussions avec les patients ou leur mandataire spécial.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaillera avec ses partenaires pour mettre en oeuvre cette recommandation en facilitant de plus en plus l'accès du public à l'information sur les soins palliatifs et à l'importance de la planification préalable des soins. Le Ministère continuera également de soutenir le travail en cours par l'intermédiaire du groupe de travail sur les communications et la sensibilisation mis sur pied par le comité directeur sur les soins palliatifs.

Absence de mesures du rendement

La collecte et l'examen d'indicateurs de rendement sont essentiels pour évaluer si un programme est efficace et repérer les aspects à améliorer. Sans un bon système de surveillance, les ressources peuvent être mal affectées. À cet égard, nous avons constaté qu'aucune mesure normalisée n'était en place pour assurer le suivi des services de soins palliatifs. Ainsi, si tous les CASC consignaient de l'information sur certains aspects des soins palliatifs, comme le nombre de patients servis et le nombre de visites à domicile, le suivi de cette information n'était pas fait de façon uniforme et comparable.

Tous les RLISS ont des ententes de service avec leur CASC et chacun des hôpitaux, mais un seul des hôpitaux que nous avons visités avait conclu une entente assortie d'indicateurs spécifiques des soins palliatifs. Cette entente, entre un RLISS et un hôpital, comprenait deux indicateurs : le pourcentage des admissions aux unités de soins palliatifs par l'intermédiaire du service des urgences et le taux de réadmission de patients nécessitant des soins palliatifs. Les RLISS disposaient dans l'ensemble de peu d'information sur la prestation des services de soins palliatifs dans les hôpitaux et les CASC et ne pouvaient pas évaluer l'efficience ou l'efficacité de ces services.

En ce qui concerne les centres résidentiels, la Ministère n'a pas analysé si les 108 millions de dollars versés aux CASC entre 2005-2006 (lorsqu'il a commencé à financer les centres résidentiels) et 2013-2014 avaient permis de réduire le nombre de patients en attente d'un autre niveau de soins (c'est-à-dire des patients placés dans un lit de soins actifs jusqu'à ce qu'ils puissent recevoir des soins ailleurs) ou le nombre de visites aux services d'urgence. Qui plus est, si la plupart des centres résidentiels soumettaient volontairement de l'information à l'Hospice Palliative Care Association sur les indicateurs, tels le lieu d'admission des patients, l'âge des patients et le nombre de décès, ces données

n'étaient pas consignées de manière uniforme et, par conséquent, pas comparables.

Pour remédier à l'absence de mesures du rendement normalisées pour les soins palliatifs, un groupe de travail du comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement tente de définir cinq principaux indicateurs provinciaux du rendement des soins palliatifs. Le groupe s'attend à terminer ses travaux à l'automne 2014. Il collaborera avec un groupe de travail de Qualité des services de santé Ontario, qui en est aux premières étapes de l'élaboration de pratiques exemplaires et d'indicateurs de la qualité des soins palliatifs fondés sur des données probantes.

De l'information uniforme et comparable est nécessaire pour prendre de bonnes décisions au sujet des services de soins palliatifs actuels et futurs. Un ensemble provincial d'indicateurs du rendement permettrait d'établir des repères et de faire des comparaisons entre programmes similaires à l'échelle de la province; le partage des pratiques exemplaires pourrait ainsi être facilité. Ces indicateurs pourraient également être utilisés par les RLISS pour tenir les fournisseurs de soins de santé responsables de l'atteinte d'un certain niveau de rendement et par le Ministère pour mieux tenir les RLISS responsables.

RECOMMANDATION 10

Afin d'assurer une meilleure surveillance des services de soins palliatifs en Ontario, le Ministère, de concert avec le comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement, doit adopter des indicateurs normalisés du rendement des soins palliatifs et des niveaux de rendement cibles pour tous les fournisseurs de services clés, de manière à pouvoir comparer l'efficacité et l'efficience de leurs programmes et cerner les composantes nécessitant une amélioration.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie cette recommandation et collaborera avec ses partenaires pour la mettre en oeuvre.

Un groupe de travail sur les données et le rendement, coprésidé par les RLISS et Action Cancer Ontario, travaille actuellement à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une stratégie de collecte de données et de mesure du rendement axée sur la prestation des soins palliatifs en Ontario.

La vision des soins palliatifs de 2011 n'est pas liée au cadre stratégique du gouvernement

Depuis 2005, le Ministère a appuyé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la prestation des services de soins palliatifs. Comme on peut le voir à l'**annexe 2**, ces initiatives mettent l'accent sur un certain nombre d'aspects, dont : l'amélioration de l'accès des patients aux soins palliatifs, par exemple, par une meilleure coordination et une meilleure intégration des services de soins palliatifs et des fournisseurs de services; la prestation d'un soutien éducationnel aux fournisseurs de services; la sensibilisation du public aux soins palliatifs et à l'importance de la planification préalable des soins en fin de vie; et l'élaboration d'indicateurs provinciaux pour la surveillance des soins palliatifs.

En 2005, le Ministère a mis en oeuvre une initiative de financement provincial de trois ans ciblant les soins en fin de vie, dans le but :

- de transférer le soin des mourants des milieux de soins actifs (principalement les hôpitaux) à d'autres milieux plus appropriés comme la maison ou des centres résidentiels;
- d'accroître et de développer la capacité communautaire d'offrir des services multidisciplinaires;
- d'améliorer l'accès à des services et à des appuis mieux coordonnés et plus uniformes dans l'ensemble de la province.

Selon une analyse financée par le Ministère en 2008, un plus grand nombre de patients recevaient des soins dans la collectivité. L'analyse souligne également une meilleure communication entre les fournisseurs de services de soins palliatifs ainsi qu'une meilleure coordination des soins aux patients. L'analyse souligne toutefois que des inégalités et des obstacles demeurent lorsqu'il s'agit de soins de fin de vie selon les régions et les secteurs de service en Ontario.

Par la suite, en 2011, le document *Améliorer la qualité et la valeur des soins palliatifs en Ontario : Déclaration de partenariat et d'engagement à l'action*, a été publié conjointement par le Ministère, les RLISS et la Quality Hospice Palliative Care Coalition of Ontario. Ce document est le fruit de la collaboration entre plus de 80 intervenants de l'ensemble de l'Ontario dans le but d'élaborer une vision pour la prestation des soins palliatifs dans la province. On retrouve parmi ces intervenants, le Ministère, les RLISS, les CASC, les hôpitaux, l'Hospice Palliative Care Ontario, l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario et l'Ontario College of Family Physicians. L'objectif ultime de la Déclaration de partenariat est une plus grande intégration du système, celle qui place les patients et leurs familles au coeur de chaque décision prise pour améliorer les soins de fin de vie. La Déclaration vise également à améliorer l'expérience des clients, des familles, des aidants naturels et des fournisseurs en leur proposant des soins et un soutien de haute qualité et sans interruption; à améliorer, à maintenir et à favoriser la qualité de vie et la santé des personnes qui ont une maladie progressive limitant l'espérance de vie; et à améliorer le rendement du système en offrant de meilleurs soins de manière plus économique et en créant un système qui s'améliore sans cesse.

La Déclaration de partenariat comprend plus de 90 engagements des intervenants pour l'amélioration de la prestation des soins palliatifs en Ontario. Les trois parties suivantes assument la responsabilité de la plupart des engagements :

- le Ministère (responsable d'environ 35 % des engagements, un grand nombre en partenariat avec les RLISS et d'autres intervenants) – pour l'élaboration de politiques et l'intendance;
- les RLISS (responsables d'environ 45 % des engagements) – pour la mise en oeuvre d'une structure régionale de soins palliatifs;
- la Quality Hospice Palliative Care Coalition of Ontario (responsable d'environ 20 % des engagements) – pour la consolidation des appuis aux aidants, l'amélioration de la capacité en matière de services et la création de possibilités d'éducation et de sensibilisation du public.

En décembre 2012, un comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement a été créé pour superviser la mise en oeuvre de la Déclaration de partenariat. Le comité supervise trois groupes de travail et un conseil clinique :

- groupe de travail sur les centres résidentiels – responsable, entre autres, de l'élaboration d'options pour la mise en oeuvre de pratiques exemplaires pour les centres résidentiels;
- groupe de travail sur les données et le rendement, et la qualité – responsable de l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs provinciaux s'appliquant aux soins palliatifs;
- groupe de travail sur les communications et la sensibilisation – responsable de l'examen des sites Web dédiés aux soins palliatifs, dans le but de créer une plateforme centrale d'information;
- conseil clinique – responsable de provoquer le changement clinique et de veiller à ce que les médecins appuient le travail effectué en vertu de la Déclaration de partenariat et y participent.

Le comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement doit présenter à l'automne 2014 son rapport sur les progrès réalisés (en date du mois de mars 2014) vers la concrétisation des engagements de la Déclaration de partenariat.

Bien que la Déclaration soit exhaustive pour ce qui est des soins palliatifs, nous avons remarqué qu'elle ne précisait à peu près aucune échéance pour la mise en oeuvre ou les autres éléments de responsabilité. Les intervenants se sont plutôt engagés à agir « dès que possible ». Le Ministère a bien fixé à mars 2015 une échéance pour sept réalisations essentielles des RLISS, dont la création d'une structure régionale des soins palliatifs et de processus d'intervention, la mise en oeuvre d'un rôle de coordonnateur des soins, l'établissement de mesures liées au rendement et une mise à jour des ententes de responsabilisation avec les fournisseurs de service afin de consolider la responsabilisation. Nous avons constaté que tous les RLISS visités avaient fait des progrès vers l'établissement d'un rôle de coordonnateur et les autres réalisations essentielles. Toutefois, au moment de l'audit, il était improbable que les trois RLISS visités respectent la date limite de mars 2015.

Dans l'ensemble, le Ministère, les RLISS et la Quality Hospice Palliative Care Coalition of Ontario ont encore énormément de travail à faire pour réaliser les principaux engagements de la Déclaration de partenariat. Ainsi, les RLISS visités n'ont toujours procédé ni à une analyse des lacunes dans les services de soins palliatifs de leur région, ni à la mise à jour de leurs ententes de responsabilisation avec les hôpitaux et les CASC pour y ajouter le rendement en matière de soins palliatifs. Le Ministère doit élaborer des énoncés de politique pour encourager la prestation de soins palliatifs par des équipes interprofessionnelles. La Quality Hospice Palliative Care Coalition of Ontario doit également coordonner la rédaction de guides d'information communs qui seront disponibles à l'échelle de la province et adoptés par tous les secteurs. Les engagements de la Déclaration de partenariat doivent également être liés à un cadre stratégique devant être approuvé par le gouvernement. Ce cadre pourrait exposer l'orientation et le financement nécessaires pour appuyer la mise en oeuvre des engagements.

RECOMMANDATION 11

Pour veiller à ce que les objectifs et engagements clés du document de 2011, *Améliorer la qualité et la valeur des soins palliatifs en Ontario : Déclaration de partenariat et d'engagement à l'action*, soient concrétisés rapidement, le Ministère, de concert avec le comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement, doit lier la Déclaration à un cadre stratégique et le faire approuver par le gouvernement. Cette mesure fournirait l'orientation et, au besoin, le financement nécessaires pour l'établissement de l'échéancier de la mise en oeuvre des engagements ainsi que d'une fonction de surveillance efficace pour assurer un suivi régulier des progrès et prendre les mesures qui s'imposeraient.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie les commentaires positifs de la vérificatrice générale concernant la valeur stratégique de la Déclaration de partenariat et prendra les mesures nécessaires pour élaborer un cadre stratégique qui répond à cette recommandation et le faire approuver.

Annexe 1 – Rôles et responsabilités d'organisations choisies

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Organisation*	Principales responsabilités
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère)	Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée assume la responsabilité globale du système de soins de santé de l'Ontario, y compris les services de soins palliatifs. Il doit notamment établir l'orientation stratégique globale, surveiller l'efficacité du système de soins de santé et en rendre compte, planifier et établir les modèles de financement des soins palliatifs, et s'assurer que les orientations stratégiques sont respectées et que les attentes sont satisfaites. Le Ministère finance différents services de soins palliatifs par l'entremise des réseaux locaux d'intégration des services de santé, y compris des hôpitaux, des centres d'accès aux soins communautaires, des maisons de soins palliatifs et des foyers de soins de longue durée. Il finance également Action Cancer Ontario afin d'offrir certains services hospitaliers, dont des soins palliatifs aux personnes atteintes de cancer ou de néphropathie chronique.
Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS)	L'Ontario compte 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé. Les RLISS sont chargés de planifier, de coordonner, de financer et de surveiller les services de soins palliatifs dans leur région. Ils dirigent aussi le développement de modèles de soins palliatifs, qui déterminent les modalités de prestation des services de soins palliatifs dans leur région. En outre, les RLISS utilisent les fonds du Ministère pour payer les fournisseurs de services de soins palliatifs, soit directement (p. ex. dans le cas des hôpitaux et de certaines maisons de soins palliatifs) soit par l'entremise des centres d'accès aux soins communautaires.
Centres d'accès aux soins communautaires (CASC)	L'Ontario compte 14 centres d'accès aux soins communautaires, soit un par RLISS. Les CASC acceptent les patients aiguillés par leurs médecins et déterminent l'admissibilité aux services de soins à domicile, comme les soins infirmiers à domicile et les services de soutien à la personne, ou en maison de soins palliatifs. Les CASC assurent la prestation de ces services, soit directement soit par l'entremise de fournisseurs de l'extérieur. Ils aiguillent aussi les patients vers d'autres services de soutien communautaires, comme les services de transport.
Hôpitaux	Les hôpitaux de l'Ontario peuvent dispenser des services de soins palliatifs aux patients qui occupent un lit de soins actifs ordinaire ou un lit utilisé pour les soins palliatifs qui peut se trouver dans une unité distincte de l'hôpital, ou à des patients externes.
Maisons de soins palliatifs	L'Ontario compte 36 maisons de soins palliatifs pour un total de 271 lits (dont 4 maisons à 11 lits qui ne sont pas financées par le Ministère) qui offrent un environnement accueillant où les personnes atteintes de maladies mortelles reçoivent des soins de fin de vie. Ces soins comprennent la gestion de la douleur et des symptômes ainsi que des soins prodigués avec compassion aux dernières étapes de la vie du patient. Les maisons de soins palliatifs peuvent offrir des programmes de jour et d'autres programmes, dont des services de counseling et de préparation au deuil pour la famille et les soignants.
Foyers de soins de longue durée (SLD)	L'Ontario compte plus de 630 foyers de soins de longue durée dotés de 76 000 lits. Les foyers de SLD peuvent offrir des services de soins palliatifs aux résidents qui en ont besoin.
Réseaux de soins palliatifs	Douze des quatorze RLISS ont un réseau de soins palliatifs qui regroupe les fournisseurs de services de soins palliatifs, y compris les CASC, les hôpitaux et les médecins associés. Les réseaux ont pour objectif d'améliorer les services de soins palliatifs en réunissant les fournisseurs de services pour qu'ils discutent, planifient et coordonnent les soins palliatifs.
Action Cancer Ontario et programmes régionaux de lutte contre le cancer	Action Cancer Ontario (ACO) est le principal organisme gouvernemental provincial chargé d'améliorer les réseaux de traitement des patients atteints de cancer et de néphropathie chronique, y compris l'accès de ces patients aux soins palliatifs. Son programme de soins palliatifs est fourni par l'intermédiaire de 13 programmes régionaux de lutte contre le cancer.

* Aux organisations énumérées plus haut s'ajoutent au-delà de 60 organismes communautaires qui offrent des services de soutien – comme des visites d'amitié, un soutien aux soignants et des séances de counseling collectif – aux personnes à un stade avancé de maladie, chez elles ou dans la collectivité.

Annexe 2 – Principales initiatives du Ministère visant à améliorer les soins palliatifs en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Initiative provinciale de financement des soins de fin de vie, octobre 2005 – Les objectifs de cette initiative de financement sur trois ans étaient les suivants :

- transférer les soins des mourants d'un milieu de soins actifs (surtout en hôpital) à un environnement plus approprié, p. ex. à domicile ou en maison de soins palliatifs;
- améliorer et étendre la capacité de service multidisciplinaire dans la collectivité;
- améliorer l'accès, la coordination et l'uniformité des services et soutiens à l'échelle de la province.

Projet d'intégration des soins, mars 2011 – Cette initiative pluriannuelle vise à intégrer les services dans les secteurs des soins primaires, des soins à domicile, des hôpitaux et des services de soutien communautaire. La deuxième étape du projet, qui a été lancée en septembre 2011, concerne les soins palliatifs et est en cours. Elle englobe l'élaboration d'un processus qui aidera les patients à s'y retrouver dans le système de soins palliatifs ainsi que le recours à des équipes de soins pour évaluer les besoins des patients et coordonner les soins avec les fournisseurs concernés (p. ex. les fournisseurs de soins à domicile ou d'autres organismes de services de soutien communautaires).

Programme de soins palliatifs et de mentorat en pratique collaborative, décembre 2011 – Ce programme, mis en oeuvre par l'entremise d'Action Cancer Ontario, visait à établir des relations de collaboration entre des équipes de soins de santé primaires (incluant des médecins et du personnel infirmier) et des spécialistes des soins palliatifs, à accroître les connaissances et compétences en soins palliatifs, et à promouvoir la collaboration. Le programme, qui en est à la dernière de quatre étapes, devrait bénéficier aux patients atteints de cancer ou d'autres maladies qui reçoivent des soins palliatifs.

Initiative des infirmières et infirmiers praticiens en milieu communautaire (Initiative des 9 000 infirmières et infirmiers), septembre 2011 – Cette initiative prévoyait un financement du Ministère pour l'ajout de 70 infirmières et infirmiers praticiens (5 nouveaux membres du personnel infirmier praticien par centre d'accès aux soins communautaires) qui offriraient des soins palliatifs en milieu communautaire dans toute la province. Les objectifs du programme incluaient la prestation 24 heures sur 24 de soins palliatifs à domicile pour les patients qui en ont besoin.

Améliorer la qualité et la valeur des soins palliatifs en Ontario – Déclaration de partenariat et d'engagement à l'action, décembre 2011 – Ce document énonce la vision commune du Ministère et d'environ 80 autres intervenants et fixe des objectifs au système de soins palliatifs de l'Ontario. Il expose plus de 90 engagements pris par les intervenants afin d'améliorer la prestation des soins palliatifs.

Comité directeur provincial des soins palliatifs en établissement, décembre 2012 – Ce comité a été créé afin de guider les efforts déployés en collaboration afin de donner suite aux engagements de la Déclaration de partenariat. Les membres du comité comprennent des représentants du Ministère, des RLISS, des CASC, de la Quality Hospice Palliative Care Coalition, d'Action Cancer Ontario, de l'Association des hôpitaux de l'Ontario, d'Hospice Palliative Care Ontario, du Provincial End of Life Care Network, de l'Ontario Long-Term Care Association, de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, de Non-Profit Homes and Services for Seniors, des fournisseurs de services de soutien communautaires et de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario. Le comité relève du comité de direction supérieure MSSLD-RLISS, qui se réunit pour discuter des principaux enjeux, des stratégies et des changements d'orientation liés à la transition du système.
Le Comité directeur a trois groupes de travail et un conseil :

- groupe de travail sur les maisons de soins palliatifs – chargé, entre autres, de proposer des options en vue de la future mise en oeuvre des pratiques exemplaires dans les maisons de soins palliatifs;
- groupe de travail sur les données, le rendement et la qualité – chargé d'élaborer un ensemble d'indicateurs provinciaux pour les soins palliatifs;
- groupe de travail sur les communications et la sensibilisation – chargé d'examiner les sites Web portant sur les soins palliatifs, dans le but de créer un centre d'information;
- conseil clinique – chargé de susciter des changements cliniques et de s'assurer que les médecins sont engagés et qu'ils soutiennent le travail accompli afin d'appliquer les principes de la Déclaration de partenariat.

Maillons santé, décembre 2012 – Les maillons santé encouragent une plus grande collaboration entre les fournisseurs de soins de santé, dont les médecins de famille, les spécialistes, les hôpitaux et les fournisseurs de services de soins à domicile, pour les patients aux besoins intenses. Ces patients pourraient nécessiter des soins palliatifs. En juillet 2014, 47 maillons santé avaient été forgés et d'autres sont prévus.

Annexe 3 – Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Action Cancer Ontario – Organisme du gouvernement provincial chargé, entre autres, d'améliorer les services de cancérologie et de traitement des néphropathies chroniques, y compris les soins palliatifs, en Ontario.

Association canadienne de soins palliatifs (ACSP) – Association nationale qui préconise des soins palliatifs de qualité, y compris les soins de fin de vie. Elle oeuvre notamment dans les secteurs de la politique publique, de l'éducation et de la sensibilisation du public.

Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario (ACASCO) – Organisme sans but lucratif qui représente les 14 centres d'accès aux soins communautaires et défend leurs intérêts communs.

Association médicale canadienne – Association professionnelle bénévole qui a notamment pour mission de défendre les droits des médecins et des patients au Canada.

Autre niveau de soins (ANS) – Désignation qui s'applique lorsqu'une personne est prête à sortir de l'hôpital mais continue d'occuper un lit en attendant que des dispositions soient prises pour qu'elle puisse recevoir des soins après son congé, p. ex. des soins palliatifs à domicile ou dans une maison de soins palliatifs ou un établissement de soins de longue durée.

Centres d'accès aux soins communautaires (CASC) – Les CASC coordonnent les services de soins à domicile et les services communautaires aux aînés, aux personnes handicapées et aux personnes ayant besoin de soins de santé pour continuer à vivre de façon indépendante dans la collectivité. Leurs services comprennent la prestation de soins palliatifs à domicile et la coordination des placements en foyer de soins de longue durée ou en maison de soins palliatifs. L'Ontario compte 14 CASC, soit un par réseau local d'intégration des services de santé.

Collège royal des médecins et chirurgiens du Canada – Association professionnelle nationale qui surveille entre autres les études des médecins spécialistes au Canada, notamment par l'agrément des programmes universitaires qui préparent les médecins résidents à exercer leurs spécialités.

Comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement – Comité regroupant de nombreux intervenants qui a été établi en décembre 2012 pour guider les efforts déployés en collaboration afin de donner suite aux engagements de la Déclaration de partenariat. Les membres du comité comprennent le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, les RLISS, les CASC, Hospice Palliative Care Ontario, la Quality Hospice Palliative Care Coalition, Action Cancer Ontario, l'Association des hôpitaux de l'Ontario, le Provincial End of Life Care Network, l'Ontario Long-Term Care Association, l'Ontario Association of Non-Profit Homes and Services for Seniors, des fournisseurs de services de soutien communautaires, le groupe de médecins spécialistes des soins palliatifs d'Action Cancer Ontario et l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario. Le comité relève du comité de direction supérieure MSSLD/RLISS, qui se réunit à intervalles périodiques pour discuter des principaux enjeux, des stratégies et des changements d'orientation liés à la transition du système.

Déclaration de partenariat – Nom abrégé du document, publié en 2011, qui énonce la vision des soins palliatifs en Ontario et qui s'intitule *Améliorer la qualité et la valeur des soins palliatifs en Ontario : Déclaration de partenariat et d'engagement à l'action*. Ce document a été préparé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée en collaboration avec environ 80 intervenants. La Déclaration de partenariat énonçait les objectifs du système de soins palliatifs et incluait plus de 90 engagements pris par les intervenants afin d'améliorer la prestation des soins palliatifs en Ontario.

Échelle de performance pour soins palliatifs – Outil d'évaluation qui mesure l'état fonctionnel d'un patient et lui attribue une note. Plus la note est faible, plus la durée de vie restante estimative est courte. L'échelle permet de mesurer le déclin progressif au cours de la maladie du patient.

Foyer de soins de longue durée (foyer de SLD) – Les foyers de SLD fournissent des soins, des services et un hébergement aux personnes qui ont besoin de soins infirmiers 24 heures sur 24, d'une supervision en milieu sécuritaire ou d'une aide fréquente avec les activités quotidiennes, par exemple pour s'habiller ou se baigner. Les foyers de SLD peuvent fournir des soins palliatifs à leurs résidents. Ils sont parfois qualifiés de maisons de soins infirmiers ou de foyers pour personnes âgées. Les foyers de SLD sont légiférés et financés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Hôpital de soins actifs – Hôpital qui offre des traitements et des soins intensifs de courte durée aux patients qui ont de graves problèmes de santé. Un hôpital de soins actifs peut offrir des soins palliatifs aux patients qui occupent des lits dans une unité de soins palliatifs désignée comme telle ou ailleurs dans l'hôpital.

Hospice Palliative Care Ontario (HPCO) – Organisation qui a notamment pour mission de sensibiliser le public à la prestation des soins palliatifs en Ontario et d'encourager l'adoption de pratiques exemplaires dans ce domaine. Les organisations membres dispensent des services de soins palliatifs en Ontario.

Infirmière praticienne ou infirmier praticien (IP) – Infirmière autorisée ou infirmier autorisé qui a fait des études supplémentaires et acquis une expérience additionnelle et qui peut donc ordonner et interpréter des tests de diagnostic, en communiquer les résultats et prescrire des médicaments aux patients.

Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) – Organisme sans but lucratif créé par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui recueille et analyse des informations sur les questions liées à la santé au Canada, y compris les soins palliatifs. Les données et les rapports de l'ICIS peuvent éclairer les politiques en matière de santé, appuyer la prestation efficace des services de soins de santé et servir à sensibiliser la population canadienne aux facteurs qui contribuent à une bonne santé.

Instituts de recherche en santé du Canada – Organisme du gouvernement du Canada chargé d'investir dans la recherche en santé. Son objectif est de créer de nouvelles connaissances scientifiques et d'en favoriser l'application en vue d'améliorer la santé, d'offrir de meilleurs produits et services de santé, et de renforcer le système de soins de santé au Canada. Composés de 13 instituts, les IRSC offrent leadership et soutien à des chercheurs et à des stagiaires en santé dans tout le Canada.

Maison de soins palliatifs – Établissement à l'atmosphère accueillante qui fournit des soins palliatifs aux malades en phase terminale et à leurs familles. Les maisons de soins palliatifs hébergent les personnes qui n'ont pas besoin de soins en milieu hospitalier mais qui ne peuvent pas recevoir de soins à domicile ou qui ne veulent pas rester chez elles durant les dernières semaines ou les derniers mois de leur vie.

Médecin spécialiste des soins palliatifs – Médecin qui possède les compétences voulues pour fournir des soins palliatifs, y compris la capacité d'évaluer et de gérer la douleur et de tenir compte des aspects psychologiques, sociaux et spirituels du traitement des malades en phase terminale.

Oncologue – Médecin spécialisé dans le traitement du cancer.

Ontario Medical Association – Association professionnelle qui représente les intérêts des médecins de l'Ontario, notamment en négociant leur rémunération avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Ordonnance de non-réanimation (ONR) – Document signé par un professionnel de la santé indiquant qu'un patient ne veut pas faire l'objet de mesures de sauvetage telles que la réanimation cardiorespiratoire (RCR) en cas d'arrêt cardiaque ou respiratoire. Les ONR sont surtout utilisées par les patients qui ne bénéficieraient pas de la RCR, par exemple parce qu'ils ont une maladie terminale et qu'ils approchent de la fin de leur vie.

Parlons-en – Campagne nationale lancée par des organisations incluant l'Association canadienne de soins palliatifs et le Canadian Researchers of the End of Life Network afin de sensibiliser le public à l'importance de la planification préalable des soins.

Planification préalable des soins – Processus visant à communiquer les valeurs, les volontés et les préférences d'une personne concernant les soins de santé à prodiguer au cas où elle deviendrait incapable de prendre des décisions à cet égard.

Préposé aux services de soutien à la personne – Le préposé aux services de soutien à la personne fournit des soins non médicaux aux patients, par exemple en les aidant à se baigner, à manger ou à accomplir d'autres tâches quotidiennes, et des services d'aide ménagère, par exemple en changeant les draps de lit et en préparant les repas.

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) – Organisme provincial qui évalue l'efficacité des nouvelles technologies et des nouveaux services de soins de santé, qui diffuse des rapports publics sur la qualité du système de soins de santé, qui appuie les efforts d'amélioration de la qualité et qui présente des recommandations fondées sur des preuves concernant le financement des soins de santé.

Quality Hospice Palliative Care Coalition of Ontario – Coalition formée en 2010 qui rassemble les organisations ontariennes qui s'intéressent aux soins palliatifs, dont Hospice Palliative Care Ontario, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, l'Ontario Medical Association et les universités. La coalition a pour objectif d'assurer la qualité des soins palliatifs pour toute la population ontarienne. Elle a participé à l'élaboration du rapport sur la Déclaration de partenariat.

Réanimation cardiorespiratoire (RCR) – Ensemble de procédures exécutées pour améliorer les chances de survie des personnes victimes d'un arrêt cardiaque. La RCR comprend des compressions thoraciques qui visent à rétablir la circulation sanguine afin d'apporter de l'oxygène au coeur et au cerveau.

Réseau de soins palliatifs – Ce réseau rassemble les intervenants locaux (comme les hôpitaux, les CASC, les services de soutien communautaires, les médecins et les éducateurs) afin d'améliorer la qualité des soins palliatifs. Les membres du réseau comprennent habituellement des personnes ou des organisations qui s'intéressent aux soins palliatifs. Chaque réseau couvre le même territoire que le RLISS correspondant; à l'heure actuelle, 12 des 14 RLISS ont un réseau de soins palliatifs.
Réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) – Les RLISS sont chargés de prioriser et de planifier les services de soins de santé en Ontario et de financer certains fournisseurs de soins de santé, dont les hôpitaux et les CASC. L'Ontario compte 14 RLISS représentant 14 régions géographiques; chacun des RLISS doit rendre compte au ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Chacun des hôpitaux et des CASC fait directement rapport à son RLISS, plutôt qu'au Ministère, pour la plupart des questions.
Soins palliatifs – Les soins palliatifs visent à soulager la douleur et la souffrance et à améliorer la qualité de vie des malades en stade avancé, des mourants et des personnes en deuil. Les soins palliatifs visent à répondre aux besoins non seulement physiques mais aussi psychologiques, sociaux, culturels, affectifs et spirituels des patients et de leurs familles.
Unité de soins palliatifs – Unité d'un hôpital axée sur le soin et le confort des personnes en fin de vie, la gestion de la douleur et des symptômes, et le soutien aux patients et à leurs familles pour les aider à gérer la détresse et les autres émotions qui accompagnent les dernières étapes de la vie.

Annexe 4 – Liste de sources de référence choisies

Action Cancer Ontario. 2006. *Improving the Quality of Palliative Care Services for Cancer Patients in Ontario.*

Action Cancer Ontario. 2009. *Regional Models of Care for Palliative Cancer Care: Recommendations for the Organization and Delivery of Palliative Cancer Care in Ontario, Provincial Palliative Care Program.*

Albrecht, H., J. Comartin et F. Valeriote. 2011. *On ne les oublie pas : Les soins aux Canadiens vulnérables.* Comité parlementaire sur les soins palliatifs et les autres services d'accompagnement.

Association canadienne de soins palliatifs. 2002. *Modèle de guide des soins palliatifs : Fondé sur les principes et les normes de pratique nationaux.* Ottawa.

Association canadienne de soins palliatifs. 2006. *Normes de référence pancanadiennes en matière de soins palliatifs à domicile : Vers l'accès équitable à des soins palliatifs et de fin de vie à domicile de qualité.*

Association canadienne de soins palliatifs. 2010. *Document d'information sur les soins palliatifs : Des soins de fin de vie de qualité? Tout dépend d'où on vit… et où on meurt.*

Association canadienne de soins palliatifs. 2013. *Fiche d'information sur les soins palliatifs au Canada.*

Association canadienne de soins palliatifs. Initiative Aller de l'avant : des soins qui intègrent l'approche palliative :

- *Coût-efficacité des soins palliatifs : analyse de la documentation* (2012).
- *Synthèse des recommandations de rapports nationaux sur les soins palliatifs : document de travail* (2012)
- *L'approche palliative : Améliorer les soins pour les Canadiens atteints d'une maladie limitant l'espérance de vie* (2012).
- *Modèles novateurs de soins palliatifs intégrés* (2013).
- *Les soins palliatifs dans la collectivité : analyse contextuelle des cadres et indicateurs* (2013).
- *Cadre national « Aller de l'avant » : feuille de route pour l'intégration de l'approche palliative* (deuxième ébauche pour la rétroaction d'intervenants, printemps 2014).
- *Intégrer la philosophie des soins palliatifs à la gestion des maladies chroniques limitant l'espérance de vie : qui, comment, et quand?* (s.d.).

Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario. 2013. *Health Comes Home: A Conversation About Aging and Chronic Care – Part 2.* Ontario.

Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, Federation of Community Mental Health Addiction Programs, Association des hôpitaux de l'Ontario. 2010. *Ideas and Opportunities for Bending the Health Care Cost Curve: Advice for the Government of Ontario.* Ontario.

Association des hôpitaux de l'Ontario. 2014. *Access to Care: Alternate Level of Care (ALC).* Ontario.

Association médicale canadienne. 2013. *Des générations en meilleure santé pour une économie prospère.*

Association médicale canadienne. 2014. *Les soins de fin de vie : un dialogue national.*

Australian Institute of Health and Welfare. 2010. *National Palliative Care Performance Indicators: Results of the 2008 Performance Indicator Data Collection.* Australie

Carstairs, S. 2005. *Nous ne sommes pas au bout de nos peines. Des soins de fin de vie de qualité : Rapport d'étape.*

Carstairs, S. 2009. *Le vieillissement de la population, un phénomène à valoriser*. Rapport final du Comité sénatorial spécial sur le vieillissement. Sénat du Canada.

Carstairs, S. 2010. *Monter la barre : Plan d'action pour de meilleurs soins palliatifs au Canada*. Sénat du Canada.

Coalition pour des soins de fin de vie de qualité du Canada (s.d.). *Plan d'action 2010 à 2020 : Rapport d'étape.*

Coalition pour des soins de fin de vie de qualité du Canada. 2008. *Les soins palliatifs à domicile au Canada : rapport d'étape.*

Collier, R. 2011. « Access to Palliative Care Varies Widely Across Canada ». *Canadian Medical Association Journal.*

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. 2012. *Un changement transformateur s'impose : Un examen de l'Accord sur la santé de 2004*. Sénat du Canada.

Conseil canadien de la santé. 2012. *Aînés dans le besoin, aidants en détresse : Quelles sont les priorités de soins à domicile pour les aînés au Canada?*

DeMiglio L., et A. Williams. 2012. *Shared Care: The Barriers Encountered by Community-based Palliative Care Teams in Ontario, Canada*. Blackwell Publishing.

DeMiglio L., S. Dykeman, A. Williams et M. L. Kelley. 2012. « Evolution of Palliative Care in Ontario: The Impact of Geography, Funding, and Advocacy ». *Journal of Rural and Community Development.*

Department of Health. 2009. *End of Life Care Strategy: Quality Markers and Measures for End of Life Care*. Royaume-Uni.

Drummond, D. 2012. *Des services publics pour la population ontarienne : cap sur la viabilité et l'excellence*. Commission de la réforme des services publics de l'Ontario.

Edmonton Zone Palliative Care Program. 2012. *Balanced Scorecard Report 2010-2011: Continuing Care — Edmonton Zone.*

Fraser Health Authority. 2007. *Fraser Health Hospice Residences: Creating a Healing and Caring Environment at the End of Life*. Colombie-Britannique.

Gauvin, François-Pierre, et John N. Lavis. 2013. *Citizen Brief: Improving Access to Palliative Care in Ontario*. McMaster Health Forum, Ontario.

Gauvin, François-Pierre, et John N. Lavis. 2013. *Evidence Brief: Improving End-of-life Communication, Decision-making and Care in Ontario*. McMaster Health Forum, Ontario.

Health Association Nova Scotia. 2012. *End of Life Care in Nova Scotia: Opportunities for Improvement*. Nouvelle-Écosse.

Heyland, D., et coll. 2005. « End-of-Life Care in Acute Care Hospitals in Canada: A Quality Finish? ». *Journal of Palliative Care.*

Heyland, D., et coll. 2009. « Discussing prognosis with patients and their families near the end of life: Impact on Satisfaction with End-of-Life Care ». *Open Medicine*.

Heyland, D., et coll. 2013. « Failure to Engage Hospitalized Elderly Patients and Their Families in Advance Care Planning ». *Journal of the American Medical Association*.

Hospice Palliative Care Ontario. 2013. *An Overview of Residential Hospices in Ontario*.

Institut canadien d'information sur la santé. 2007. *Utilisation des soins de santé en fin de vie dans les provinces de l'Ouest du Canada*. Ottawa.

Institut canadien d'information sur la santé. 2013. *Soins hospitaliers en fin de vie pour les patients atteints du cancer*.

Institut du mariage et de la famille Canada. 2013. *Why Canada Needs More Palliative Care: Better Care that Costs Less, According to this Ontario Case Study*.

Institute of Medicine of the National Academies. 2014. *Dying in America: Improving Quality and Honoring Individual Preferences Near the End of Life*. États-Unis.

Klinger, C., et coll. 2013. « Barriers and Facilitators to Care for the Terminally Ill: A Cross-country Case Comparison Study of Canada, England, Germany, and the United States ». *Palliative Medicine*.

Lambie, Beth. 2012. *Discussion Paper: Multidimensional Models of Hospice Palliative Care in Ontario, Part One of Three Parts – Core Elements of Regional Models and Sector Specific Models*. Ontario College of Family Physicians.

McCorkle, Ruth, et coll. 2011. *Self-Management: Enabling and Empowering Patients Living with Cancer as a Chronic Illness*. National Institute of Health, États-Unis.

Ministère des Finances. 2012. *Faits saillants du recensement 2011 : Feuille de renseignements 3*. Ontario.

Ministère des Finances. 2013. *Mise à jour des projections démographiques pour l'Ontario : L'Ontario et ses 49 divisions de recensement 2012–2036*. Ontario.

Ministry of Health. 2009. *Gap Analysis of Specialist Palliative Care in New Zealand: Providing a National Overview of Hospice and Hospital-based Services*. Nouvelle-Zélande.

Murray, E., K. McLoughlin, et S. Foley. 2013. *Access to Specialist Palliative Care Services and Place of Death in Ireland: What the Data Tells Us*. The Irish Hospice Foundation, Irlande.

Ontario Medical Association. 2014. *Advance Care Planning: Backgrounder, OMA's End-of-Life Care Strategy*. Ontario.

Ontario Medical Association. 2014. *Palliative Care: Backgrounder, OMA's End-of-Life Care Strategy*. Ontario.

Organisation mondiale de la Santé, Worldwide Palliative Care Alliance. 2014. *Global Atlas of Palliative Care at the End of Life*.

Palliative Care Australia. 2003. *Palliative Care Service Provision in Australia: A Planning Guide*. Deuxième édition. Australie.

Provincial End of Life Care Network. 2009. *Preliminary Inventory/Review of Hospice Palliative Care System in Ontario* (à des fins de discussion seulement). Ontario.

Qualité des services de santé Ontario. 2014. *Palliative Care Interventions: An Economic Literature Review and Cost-Effectiveness Analysis* (ébauche).

Quality Hospice Palliative Care Coalition of Ontario. 2010. *Creating an Integrated Hospice Palliative Care System in Ontario: Setting the Stage for Change*. Ontario.

Realdania. 2006. *Programme for the Good Hospice in Denmark: An Outline for the Hospice as Part of Palliative Care*. Danemark.

Réseaux locaux d'intégration des services de santé, Quality Hospice Palliative Care Coalition of Ontario, gouvernement de l'Ontario. 2011. *Advancing High Quality, High Value Palliative Care in Ontario: A Declaration of Partnership and Commitment to Action*. Ontario.

Schroder, C., D. Heyland, X. Jiang, G. Rocker, et P. Dodek pour Canadian Researchers at the End of Life Network. 2009. « Educating medical residents in end-of-life care: Insights from a Multicenter Survey ». *Journal of Palliative Medicine*.

Seow, H., S. King et V. Vaitonis. 2008. « The Impact of Ontario's End-of-Life Care Strategy on the End-of-Life Care in the Community ». *Healthcare Quarterly*.

Seow, Hsien (s.d.). « Re-thinking Palliative Care in the Community: A Change Guide ». *Palliative Care Innovation*.

Seow, Hsien, et coll. 2010. « Did Ontario's End-of-Life Care Strategy Reduce Acute Care Service Use? The Need to Use Quality Indicators for Improvement ». *Healthcare Quarterly*.

Seow, Hsien, et coll. 2010. « Using More End-of-Life Homecare Services is Associated with Using Fewer Acute Care Services: A Population Based Cohort Study ». *Medical Care*.

Seow, Hsien, et coll. 2013. *The Effectiveness of Palliative Care Expert-Consult Teams: A pooled analysis*.

Sinha, S. 2012. *Vivre bien et plus longtemps : Rapport soumis au ministre de la Santé et des Soins de longue durée et au ministre délégué aux Affaires des personnes âgées sur les recommandations visant à contribuer à la Stratégie ontarienne pour le bien-être des personnes âgées*.

State of Florida Department of Elder Affairs Bureau of Planning & Evaluation. 2013. *2013 Report: Hospice Demographic and Outcome Measures*. Floride, États-Unis.

Statistique Canada (consulté en juillet 2014). *Tableau 102-0561 Principales causes de décès, population totale, selon le groupe d'âge et le sexe, Canada*. Canada.

Statistique Canada (consulté en juillet 2014). *Tableau 102-0563 Principales causes de décès, population totale, selon le groupe d'âge et le sexe, Canada, provinces et territoires, annuel*. Canada.

Sussman, J., H. Seow et D. Brainbridge. 2011. *Hospice Care in Ontario, the Potential Impact of Ontario's Hospices: An Evaluability Study*. Rapport préparé pour le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario. Supportive Cancer Care Research Unit.

Sussman, J., L. Barbera, D. Bainbridge, D. Howell, J. Yang, A. Husain et S.L. Librach. 2011. *Health System Characteristics of Quality Care Delivery: A Comparable Case Study Examination of Palliative Care for Cancer Patients in Four Regions in Ontario, Canada*. Canada.

Temel, Jennifer S., et coll. 2010. « Early Palliative Care for Patients with Metastatic Non-Small-Cell Lung Cancer ». *New England Journal of Medicine*. Massachusetts, États-Unis.

The Irish Hospice Foundation. 2008. *Health Service Executive. Palliative Care for All: Integrating Palliative Care into Disease Management Frameworks*. Irlande.

The Irish Hospice Foundation. 2011. *Primary Palliative Care in Ireland: Identifying Improvements in Primary Care to Support the Care of Those in Their Last Year of Life*. Irlande.

Verret, D., et coll. 2013. « The Value of Palliative Care ». *Healthcare Financial Management*.

William, et coll. 2010. *Tracking the evolution of hospice palliative care in Canada: A comparative case study analysis of seven provinces*. BMC Health Services Research.

Ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

Programme des candidats de l'Ontario

Contexte

Il existe de nombreux programmes de sélection au moyen desquels nous pouvons accueillir les immigrants en Ontario. Tous ces programmes sont administrés exclusivement par le gouvernement fédéral, à l'exception du Programme des candidats des provinces lancé en 1998 pour donner aux provinces et aux territoires un moyen de combler des besoins en développement économique local. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada définit trois catégories potentielles d'immigration où un étranger peut obtenir le statut de résident permanent : immigration économique, regroupement familial et réfugiés. Les immigrants sélectionnés au moyen du Programme de désignation des candidats de l'Ontario (le Programme) sont réputés comme faisant partie de la catégorie « immigration économique », c'est-à-dire qu'ils doivent être sélectionnés selon leur contribution économique potentielle à la province.

Le Programme est administré par le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) en vertu d'une annexe à l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration. Même si l'accord est arrivé à échéance en 2011, l'annexe demeurera en vigueur jusqu'en mai 2015. Aux fins d'octroyer la résidence permanente au Canada, cette annexe autorise l'Ontario à sélectionner et à recommander (« désigner ») au gouvernement fédéral un certain nombre d'étrangers, y compris les membres de leur famille qui les accompagnent. Chaque candidature doit être fondée sur la capacité de la personne à contribuer au développement économique de l'Ontario et sur la probabilité qu'elle puisse réussir son établissement économique dans la province.

Au moment de notre audit, toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception du Québec et du Nunavut, adhéraient au Programme des candidats des provinces. Parmi les administrations participantes, l'Ontario a été la dernière entité à adhérer au Programme, en 2007.

Volets du Programme

Les provinces et les territoires définissent les volets et les critères d'admissibilité de leur propre programme. Au moment de notre audit, le Programme de l'Ontario comptait trois volets :

- *Volet axé sur les employeurs* : Autorise les entreprises de l'Ontario à pourvoir de façon permanente des postes de professions libérales, de gestion et de métiers spécialisés avec des travailleurs étrangers (vivant à l'étranger ou au Canada en vertu d'un permis de travail temporaire au moment de présenter une

demande au Programme) et des étudiants étrangers titulaires d'un diplôme de premier cycle.

- *Volet des étudiants étrangers diplômés de l'Ontario* : Autorise les étudiants étrangers sur le point d'obtenir ou qui ont obtenu récemment une maîtrise ou un doctorat décerné par une université de l'Ontario à bénéficier d'une désignation sans avoir reçu une offre d'emploi.
- *Volet investissement* : Autorise les investisseurs à muter de façon permanente des employés (qui peuvent être des travailleurs étrangers au moment de présenter une demande au Programme ou des investisseurs individuels) en Ontario afin d'assurer la réussite à long terme de leur investissement dans la province, tout en créant des emplois pour les Ontariens.

La réglementation fédérale en matière d'immigration interdit la désignation des personnes qui s'engagent dans des « projets de placement liés à l'immigration », sauf si les critères du Programme autorisent ceux-ci (voir la **figure 1**). Les projets de placement liés à l'immigration sont des projets d'entreprise conçus principalement en vue d'amener des immigrants à s'établir au Canada plutôt que d'exploiter une véritable entreprise. C'est pour cette raison, entre autres, que les projets du volet investissement – qui concernent l'établissement de nouvelles activités commerciales ou l'expansion récente d'entreprises existantes en Ontario – doivent d'abord être approuvés par un ministère du gouvernement de l'Ontario qui connaît bien le secteur d'activité visé par le projet d'investissement (p. ex. le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport dans le cas d'un hôtel). L'objet de l'évaluation du Ministère est de déterminer si le placement engendrera des retombées considérables pour la province, s'il est raisonnable et viable, et si les postes demandés que l'on entend confier à des travailleurs étrangers sont des postes clés pour le succès à long terme du placement. Le Ministère peut ne pas tenir compte de l'évaluation d'un autre ministère en vue d'approuver un projet d'investissement. Une fois un tel projet approuvé, les travailleurs étrangers et/ou les investisseurs individuels souhaitant travailler au projet et devenir des résidents permanents doivent présenter une demande au Ministère en vue d'être désignés comme candidats.

Est présentée, à la **figure 1**, une description détaillée des critères d'admissibilité aux diverses catégories de désignation et le nombre de candidats approuvés dans chacune.

Processus de désignation

Les candidats potentiels doivent remplir une demande de désignation en vue d'établir s'ils satisfont aux exigences du Programme, ce qui peut englober des exigences au titre du statut juridique, de l'expérience de travail, des études, des connaissances linguistiques et/ou du statut de résidence, avant d'être approuvés en tant que candidats dans le cadre du Programme. Dans le cas des candidats disposant d'une offre d'emploi, l'employeur doit d'abord produire une demande décrivant les particularités du poste; les responsables du Programme évaluent ensuite si le poste satisfait aux critères d'admissibilité pour ce qui est du type de poste, des taux salariaux et de la taille de l'employeur. Une fois le candidat approuvé, il recevra du Programme un certificat de candidat. Il disposera ensuite de six mois pour présenter une demande de visa de résident permanent auprès de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), qui évaluera aussi l'admissibilité du candidat. Il s'agit de s'assurer que le candidat ne pose pas un risque pour la sécurité nationale, qu'il n'est pas gravement malade et qu'il n'est pas un criminel. Au bout du compte, la décision concernant l'octroi d'un visa de résident permanent appartient au gouvernement fédéral.

Les demandeurs peuvent, dans le cadre du Programme, désigner des entités pour les représenter. Ces représentants sont autorisés à communiquer avec le Ministère au nom du demandeur. Le recours à un représentant n'est pas obligatoire. Il y a deux types de représentants : rémunérés et non rémunérés (p. ex. un parent). Les représentants rémunérés sont habituellement des avocats spécialistes de

Figure 1 : Survol des catégories de désignation, des critères d'admissibilité, des frais et de statistiques choisies

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

Catégories de désignation (Année de début)	Désignation fondée sur : Offre d'emploi?	Critères : Volets employeurs/ investissement	Critères : Candidat potentiel	Désignés (2007-2013)	Nbre de résidents permanents (au 30 avril 2014)		Frais de demande
					Demandeurs principaux	Membres admissibles de la famille	
Travailleur étranger à la recherche d'un emploi auprès d'un employeur (2007)	Oui	Emploi spécialisé, permanent et à temps plein, au salaire du marché. L'employeur doit avoir des revenus bruts d'au moins 1 million de dollars (M$) et compter cinq employés à temps plein dans la RGT ou des revenus bruts de 500 000 $ et trois employés à temps plein ailleurs dans la province.	Le travailleur étranger doit : • compter au moins deux années d'expérience à temps plein vérifiable dans la profession ciblée acquise durant les cinq dernières années.	2 265	1 682	2 600	1 500 $ (ailleurs que dans la RGT) ou 2 500 $ (dans la RGT)
Travailleur ou investisseur étranger à la recherche d'un emploi dans un projet d'investissement (2007)	Oui	L'investissement doit totaliser au moins 3 M$, créer au moins cinq nouveaux emplois nets, permanents et à temps plein, pour des Ontariens au titre du premier poste de candidat potentiel demandé (et un emploi permanent à temps plein pour chaque autre poste de candidat potentiel demandé); l'investissement doit être approuvé par un ministère de l'Ontario.	Le travailleur étranger doit : • compter au moins deux années d'expérience vérifiable à temps plein dans la profession ciblée acquise durant les cinq dernières années. L'investisseur individuel doit : ◦ investir au moins 1 M$ ou contrôler au moins 1/3 des capitaux propres du projet d'investissement (le moindre des deux); ◦ participer à la gestion active et suivie de l'entreprise; • investir avant tout en raison de l'occasion d'affaires que présente le projet d'investissement et non en vue de s'acheter une résidence permanente.	52	34	57	3 500 $

Catégories de désignation (Année de début)	Désignation fondée sur : Offre d'emploi?	Critères : Volets employeurs/ investissement	Critères : Candidat potentiel	Désignés (2007-2013)	Nbre de résidents permanents (au 30 avril 2014) Demandeurs principaux	Membres admissibles de la famille	Frais de demande
Étudiant étranger à la recherche d'un emploi auprès d'un employeur (2007)	Oui	Métier spécialisé, permanent et à temps plein, à un salaire de premier échelon. Contrats d'un an renouvelables acceptés au cas par cas. L'employeur doit avoir des revenus bruts d'au moins 1 M$ et compter cinq employés à temps plein dans la RGT, ou des revenus bruts de 500 000 $ et trois employés à temps plein ailleurs dans la province.	L'étudiant étranger doit être titulaire d'un grade ou diplôme admissible d'une université ou d'un collège canadien financé par des fonds publics. Étudiant admissible dans les deux années qui suivent l'obtention de son diplôme ou durant son dernier semestre d'études.	600	530	113	1 500 $
Étudiant étranger titulaire d'un doctorat (2010)	Non		Doit être titulaire d'un doctorat décerné par une université ontarienne financée par des fonds publics.	107	49	35	1 500 $
Étudiant étranger titulaire d'une maîtrise (2010)	Non		L'étudiant doit : • être titulaire d'une maîtrise – sans égard au domaine – décernée par une université ontarienne financée par des fonds publics; • démontrer une maîtrise du français ou de l'anglais; • démontrer qu'il possède des économies (p. ex. au moins 11 086 $ dans le cas d'une personne et 20 599 $ dans le cas d'une famille de quatre); • satisfaire aux exigences de résidence (avoir vécu en Ontario durant au moins un an dans les deux dernières années).	2 081	1 572	390	1 500 $
Total				**5 105**	**3 867**	**3 195**	

l'immigration, qui doivent être membres du Barreau du Haut-Canada, ou des consultants en immigration, qui doivent être membres du Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada. En 2013, 29 % des demandeurs en vertu du Programme ont eu recours à un représentant rémunéré.

Portée et justification du Programme

Durant la période de sept ans à partir du début du Programme, en 2007, jusqu'en 2013, l'Ontario a désigné en tant que candidats environ 5 100 travailleurs, investisseurs et étudiants étrangers pour qu'ils puissent travailler et vivre dans la province. Quelque 1 500 autres personnes ont été désignées en tant que candidats en vertu du Programme durant les six premiers mois de 2014. Tel qu'illustré à la **figure 1**, au 30 avril 2014, 7 100 personnes au total, à savoir 3 900 candidats et 3 200 membres de leurs familles, sont devenues des résidents du Canada dans le cadre du Programme. Le Ministère s'attend à ce que le gouvernement fédéral autorise l'Ontario à désigner jusqu'à 5 500 immigrants potentiels en 2015.

Comme la population de l'Ontario est vieillissante, il est probable que la province doive attirer davantage d'immigrants qualifiés. Dans plusieurs rapports récents, on souligne la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée en Ontario. Par exemple, dans un rapport du Conseil pour l'emploi et la prospérité (le Conseil) publié en décembre 2012, on mentionne qu'en dépit de l'excellent système d'éducation et de la main-d'oeuvre qualifiée du Canada, un certain nombre de secteurs éprouvent toujours de la difficulté à recruter des travailleurs ayant certaines compétences particulières, surtout dans les métiers spécialisés. Le Conseil estime que l'augmentation du nombre de nouveaux arrivants possédant les compétences recherchées par des employeurs de l'Ontario constituera un élément essentiel en vue de s'assurer que l'Ontario dispose d'une main-d'oeuvre talentueuse de calibre mondial.

Le Programme de désignation des candidats de l'Ontario est de plus en plus attrayant pour les étrangers, car, en février 2014, le gouvernement fédéral a mis un terme tant au Programme d'immigration des investisseurs passifs (c.-à-d. des investisseurs qui ne participent pas activement aux activités ou à la gestion de l'entreprise) qu'au Programme d'immigrants entrepreneurs ciblant des gens d'affaires de l'étranger et ayant de l'expérience qui souhaitent être propriétaires d'une entreprise au Canada et participer activement à sa gestion.

Un calendrier des événements clés de l'évolution du Programme est présenté à la **figure 2**.

Fonctions et coûts du Programme

C'est la Direction de la sélection pour l'immigration du Ministère qui administre le Programme. Au 31 mars 2014, la Direction comptait 45 employés chargés du traitement des demandes et de la désignation des candidats, du développement et de la promotion du Programme, de la coordination fédérale-provinciale-territoriale, et des activités liées à l'intégrité du Programme en vue de repérer les fraudes en matière d'immigration. En outre, les ressources d'autres ministères sont utilisées pour évaluer divers aspects des demandes présentées en vertu du volet investissement.

En 2013-2014, les dépenses réelles de la Direction de la sélection pour l'immigration ont totalisé 3,1 millions de dollars. Le Ministère estime qu'une somme additionnelle de 600 000 $ a été consacrée aux évaluations par les autres ministères ainsi qu'aux frais généraux, le coût total du Programme s'établissant à 3,7 millions de dollars. Les revenus du Programme, qui correspondent à la part non remboursable des frais de traitement des demandes, s'élèvent à 3,1 millions de dollars.

Figure 2 : Chronologie des grands événements – Programme de désignation des candidats de l'Ontario (Programme)
Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

Date	Événement
Novembre 2005	Conclusion de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration (ACOI), assorti d'une annexe prévoyant un projet pilote (échéance : 31 mars 2010)
Mai 2007	Lancement du Programme pilote comptant deux volets : employeurs et investisseurs multinationaux
2007	Nombre limite annuel de désignations en vertu du Programme fixé à 500
2009	Relèvement du plafond annuel de désignations à 1 000
Février 2009	Lancement du programme sous une nouvelle appellation : Perspectives Ontario : Programme de désignation des candidats de la province comptant les trois volets suivants : employeurs, étudiants étrangers avec offre d'emploi et investisseurs
Mars 2010	Prolongation de l'ACOI jusqu'au 31 mars 2011 et de l'Annexe autorisant le Programme jusqu'au 24 mai 2011
Avril 2010	Lancement du volet doctorat du Programme
Juin 2010	Lancement du volet maîtrise du Programme
Mars 2011	Prolongation de l'Annexe autorisant le Programme jusqu'au 24 mai 2012
2012	Relèvement du nombre limite annuel de désignations à 1 100
Mai 2012	Prolongation de l'Annexe autorisant le Programme jusqu'au 31 mai 2015
Septembre 2012	Établissement du service de l'intégrité du programme dont la mission est centrée sur l'assurance de la qualité, la prévention des fraudes et la gestion des risques
2013	Relèvement du nombre limite annuel de désignations à 1 300
2014	Relèvement du nombre limite annuel de désignations à 2 500
Février 2014	Dépôt du projet de loi 161 (*Loi sur l'immigration en Ontario*) à l'Assemblée législative
Mai 2014	Mort au feuilleton du projet de loi 161 résultant de la dissolution de l'Assemblée législative en raison du déclenchement des élections de 2014

Objectif et portée de l'audit

L'audit avait pour objectif de déterminer si le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international disposait de processus et de systèmes efficaces aux fins du Programme de désignation des candidats de l'Ontario pour :

- faire en sorte que seuls des candidats qualifiés soient désignés aux fins de l'obtention du statut de résident permanent;
- déterminer si le résultat attendu du Programme est atteint, à savoir désigner des candidats qui contribueront au développement économique de l'Ontario et sont fortement susceptibles de réussir leur établissement économique en Ontario.

La haute direction du Ministère a examiné et accepté l'objectif de l'audit que nous avons proposé et les critères d'audit connexes.

Nous avons mené nos activités de la fin de février 2014 jusqu'à la fin de juin 2014, et nous avons effectué des suivis dans des secteurs additionnels jusqu'en août 2014. Notre travail d'audit a englobé des entrevues auprès de cadres et d'employés du Ministère, des examens de documents et de dossiers de demandes internes du Programme, l'analyse de données sur le Programme, la tenue d'un sondage sur l'éthique auprès d'employés actuels et anciens du Programme, et de la recherche sur les programmes de désignation de candidats d'autres provinces en vue de recenser les meilleures pratiques. Nous avons aussi rencontré des représentants de CIC, à Ottawa, afin de connaître la perspective du gouvernement fédéral pour ce qui est de la conception de programmes, des pratiques

de traitement des demandes et de l'évaluation des résultats de programme.

Durant notre audit, nous avons été saisis d'un certain nombre d'allégations à propos du fonctionnement du Programme et du risque que se poursuive l'examen de demandes provenant de personnes et d'organisations soupçonnées d'avoir participé à des fraudes en matière d'immigration et/ou à des projets illégaux de placement liés à l'immigration. Nous avons effectué un examen approfondi de ces allégations, de concert avec la Division de l'audit interne de l'Ontario et un conseiller externe. Lors de la rédaction de ce rapport, nous avons formulé des recommandations qui concernent non seulement les enjeux propres à notre audit de l'optimisation des ressources, mais aussi à ceux identifiés dans les allégations. De plus, en septembre 2014, à la lumière de recommandations de notre Bureau, le Ministère a transmis à des organismes d'application de la loi de l'information concernant certains cas.

Résumé

Le Programme de désignation des candidats de l'Ontario (le Programme) ne cesse de croître depuis son lancement en Ontario en 2007. On s'attend à ce que cette croissance se poursuive : le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère), qui supervise le Programme, s'attend à ce que le gouvernement fédéral autorise l'Ontario à désigner, en 2015, 5 500 immigrants potentiels aux fins de l'obtention de leur résidence permanente. Ce nombre est presque équivalent au nombre total de désignations autorisées pour l'Ontario de 2007 à 2013. Afin que seules des personnes qualifiées susceptibles de réussir leur établissement économique dans la province soient désignées en vertu du Programme, le Ministère doit se donner des processus robustes, justes et transparents qui lui permettent de prendre systématiquement les meilleures décisions en matière de désignation. Il doit aussi assurer le suivi des personnes désignées dans le passé et déterminer dans quelle mesure elles ont réellement contribué au développement économique de l'Ontario.

Les programmes de sélection des immigrants présentent un risque élevé de fraudes en matière d'immigration. Un programme d'immigration ayant des lacunes pourrait être ciblé par des immigrants potentiels peu scrupuleux et les spécialistes en immigration qui les représentent.

Nous avons constaté dans notre audit l'existence d'un risque important que, en vertu du Programme, ce ne soient pas toujours des personnes qualifiées qui soient désignées et susceptibles d'engendrer des retombées économiques au profit de l'Ontario. Cela tient à l'absence d'outils nécessaires, dont des politiques, des procédures et de la formation, pour encadrer la prise de décisions cohérentes et éclairées par le personnel du Programme, surtout dans un milieu de travail où l'on mise énormément sur des employés temporaires et où le taux de roulement est élevé. Nous avons aussi constaté que le Ministère ne communiquait pas ses préoccupations en matière d'intégrité de programme aux employés internes et aux parties externes (organismes d'application de la loi et de réglementation) ayant besoin d'être informés et étant en mesure d'intervenir. Qui plus est, nous avons constaté que le personnel du Programme n'avait pas reçu de directives claires quant à la façon de traiter les situations potentielles de fraude et qu'aucun mécanisme antifraude n'avait été établi. Le Programme n'est pas doté d'un solide système de gestion des données et d'une fonction d'intégrité de programme qui faciliteraient la détection des demandes à risque élevé. Les évaluations du Programme n'ont pas été suffisamment approfondies et ne sont pas assez récentes pour savoir ce qu'il advient des candidats des divers volets du Programme une fois qu'ils ont été sélectionnés. En outre, le Ministère ne dispose pas de solides procédures de surveillance pour vérifier que les candidats, une fois au pays, exercent de fait des professions et métiers spécialisés qui contribuent au développement économique.

Plus particulièrement, nous avons constaté ce qui suit :

- **Des faiblesses importantes dans le processus d'évaluation des demandes :** La direction du Programme n'interdit pas aux demandeurs et représentants douteux de présenter de nouvelles demandes. (Habituellement, les représentants sont des consultants et avocats spécialisés en immigration autorisés à agir au nom d'un demandeur.) De 2007 à 2013, 20 % des 400 demandeurs rejetés l'ont été en raison de fausses déclarations. De janvier 2011 à avril 2014, les demandes produites par 30 représentants ont été rejetées parce qu'elles renfermaient des renseignements trompeurs ou frauduleux. Rien n'empêche les gens qui ont sciemment fait de fausses représentations à propos d'eux-mêmes ou de clients de présenter une nouvelle demande ou de représenter d'autres clients. Nous estimons qu'une pratique prudente consisterait à bannir les gens qui, preuve à l'appui, ont sciemment fait de fausses déclarations à propos d'eux-mêmes ou de clients. En outre, l'équipe du Programme n'assure pas le suivi des dossiers douteux qui ont été approuvés, mais qui sont quand même marqués comme devant faire l'objet d'un suivi en vue de s'assurer que les critères du Programme seront respectés dans l'avenir. D'octobre 2011 à novembre 2013, environ 260 dossiers approuvés ont été marqués aux fins de suivi. Nous en avons examiné un échantillon et constaté que seulement 8 % avaient fait l'objet d'un suivi. En avril 2014, 71 % de tous les candidats devant faire l'objet d'un suivi avaient reçu leur résidence permanente – le Ministère n'ayant pas saisi l'occasion d'annuler leur désignation si des préoccupations les concernant avaient été signalées.
- **Il existe un risque élevé de fraude à l'étape de la présentation des demandes :** En 2013, le personnel chargé de veiller à l'intégrité du Programme a assuré le suivi d'un échantillon de travailleurs étrangers auparavant désignés comme candidats et ayant depuis reçu leur résidence permanente pour déterminer s'ils travaillaient dans les emplois approuvés. Il a constaté que l'on soupçonnait 38 % des candidats de l'échantillon d'avoir fait de fausses déclarations. Par ailleurs, la Classification nationale des professions (CNP) répartit les professions en cinq catégories (0, A, B, C, et D), CNP 0 et CNP A dénotant les professions hautement spécialisées exigeant des études universitaires et CNP D, les professions peu spécialisées n'exigeant pas de formation scolaire. Seuls les demandeurs disposant d'une offre d'emploi dans les trois niveaux de compétence les plus élevés (0, A, B) sont admissibles à une désignation. Depuis le début du Programme, 58 % des offres d'emploi relevaient des professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage (CNP B), l'autre 42 %, des postes de gestion ou des professions exigeant des études universitaires (CNP 0 ou A). Nous avons constaté qu'il était souvent difficile de faire la distinction entre un emploi de niveau CNP B et un emploi d'un niveau de compétence inférieur qui ne serait pas jugé admissible en vertu du Programme. Par conséquent, le risque de fausses déclarations est élevé. En fait, dans le cas des demandeurs qui avaient une offre d'emploi et qui ont été trouvés coupables d'avoir fait une fausse déclaration, 90 % disposaient d'offres pour des emplois de niveau CNP B.
- **L'équipe chargée de surveiller l'intégrité du Programme n'était pas pleinement mise à profit :** Le Ministère n'a entrepris de constituer une équipe chargée de surveiller l'intégrité du Programme qu'en 2012, cinq années après le lancement du Programme, et n'a commencé à élaborer un cadre d'intégrité de programme pour orienter le travail de l'équipe qu'au début de 2014. Nous avons aussi constaté que les préoccupations

cernées par l'équipe au terme d'enquêtes et de visites sur le terrain n'avaient pas été communiquées à l'interne et à l'externe aux parties qui avaient besoin d'être informées ou qui pouvaient intervenir à la lumière de cette information. Par exemple, en 2013, quand l'équipe a constaté que 38 % de l'échantillon des travailleurs étrangers désignés comme candidats et ayant depuis obtenu leur résidence permanente étaient soupçonnés d'avoir fait de fausses déclarations, la direction du Programme a demandé à l'équipe de ne pas communiquer les leçons apprises au terme des enquêtes avec le personnel chargé du traitement des demandes, ratant ainsi une occasion de mieux les renseigner et de renforcer les processus de diligence raisonnable.

- **Le Ministère a tardé à communiquer officiellement de l'information concernant l'utilisation abusive du Programme au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi appropriés :** Une fois que l'équipe de l'intégrité du Ministère eut recommandé que de l'information préoccupante tirée de dossiers de candidats et de demandes soit communiquée à des parties externes aux fins d'analyse plus approfondie, le Ministère a mis jusqu'à 15 mois pour transmettre cette information au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi. En outre, le Ministère ne leur a pas communiqué de l'information personnelle cruciale, retardant potentiellement la prise de mesures correctives à l'égard d'individus qui avaient abusé du Programme.
- **Le Programme ne dispose pas de processus pour assurer la transparence et éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents :** Même si le Ministère affirme publiquement que le traitement des demandes se fait selon le principe du premier arrivé, premier servi, certaines demandes sont traitées en priorité et au moins trois fois plus rapidement que les demandes non prioritaires. Bien que cette pratique puisse parfois être justifiée – par exemple lorsque le statut juridique permettant à un demandeur de rester au Canada est sur le point d'échoir –, nous avons constaté une situation où les dossiers soumis par un certain représentant étaient assortis d'une priorité. Il s'agissait d'un ancien employé du Programme. Par ailleurs, certains représentants contactaient directement des employés du Programme pour demander la prolongation des délais de production de documents ou le traitement prioritaire de la demande de leurs clients. À CIC, seul un petit nombre d'employés traitent avec les représentants, et les demandes de renseignements de ces derniers doivent être présentées par écrit.
- **De nombreux employés du Programme sont des employés temporaires n'ayant reçu ni directives écrites, ni formation en cours d'emploi; le taux de roulement est élevé :** Au 31 mars 2014, seulement 20 % des employés du Programme étaient des employés permanents à temps plein du Ministère. Plus de la moitié étaient des employés saisonniers (c.-à-d. des employés à temps plein visés par des contrats annuels renouvelables de durée limitée qui travaillent 10 mois par année). Le reste du personnel était constitué d'employés en détachement du gouvernement fédéral, d'employés contractuels et d'étudiants coop. Cette dépendance à l'égard d'un effectif temporaire a favorisé un taux de roulement élevé, les employés quittant leur poste pour des emplois plus permanents ailleurs. De janvier 2012 à juin 2014, 31 employés ont quitté l'équipe du Programme et 59 s'y sont joints. En outre, même si le Programme existe depuis 2007, le Ministère ne s'est toujours pas donné un manuel de fonctionnement pour aider le personnel chargé de traiter les demandes à prendre des décisions d'admissibilité cohérentes. Aussi, au début de notre audit, aucun des employés chargés de traiter et d'évaluer des demandes n'avait reçu de

la formation propre au Programme. Durant notre audit, deux cours de formation ont été préparés à l'interne et présentés aux employés. Cependant, certains des sujets préoccupant le personnel n'y ont pas été abordés.

- **Le Ministère a utilisé des renseignements incomplets pour évaluer les résultats du Programme :** Dans une évaluation du Programme menée en 2013, on a constaté que la rémunération des candidats de l'Ontario (58 600 $) était plus élevée que celle des candidats des autres provinces (43 300 $) et du Programme des travailleurs qualifiés fédéral (35 700 $). Cependant, l'analyse était fondée sur les déclarations de revenus de 2010 et, par conséquent, devait exclure la plupart des candidats sans offre d'emploi, car le Programme n'a commencé à les désigner qu'en 2010. Aujourd'hui, la majorité des candidats sont sans offre d'emploi. L'évaluation n'a également pas tenu compte des candidats qui n'ont pas produit de déclaration de revenus puisqu'ils n'avaient pas gagné de revenus. En outre, dans une évaluation du Programme en 2013, le Ministère a indiqué que, selon un sondage auprès des candidats ayant leur résidence permanente, 98 % des candidats qui avaient eu une offre d'emploi travaillaient et vivaient présentement en Ontario. Or, le Ministère n'a pas déclaré publiquement que le taux de réponse n'avait été que de 45 % et qu'il avait été impossible de communiquer avec les autres candidats.
- **L'impact économique de la désignation de candidats sans offre d'emploi n'a pas été évalué :** Disposer d'une offre d'emploi est un meilleur indicateur de succès économique que ne pas disposer d'une offre d'emploi. Néanmoins, les deux tiers des candidats en 2013 étaient sans offre d'emploi – surtout des personnes détenant un diplôme d'études supérieures d'une université de l'Ontario. Cette situation découle de la création d'une catégorie de désignation de candidats établie par le Ministère en 2010, le volet des étudiants étrangers diplômés de l'Ontario, qui permet aux étudiants étrangers à qui une université de l'Ontario est sur le point de décerner ou a décerné récemment un doctorat ou une maîtrise d'être admissibles à une désignation sans avoir reçu une offre d'emploi. En mai 2012, le gouvernement fédéral a fait valoir ses préoccupations au Ministère, d'une part, soulignant qu'un volet de désignation de candidats titulaires d'un diplôme d'études supérieures sans offre d'emploi pourrait diminuer la qualité des candidats et, d'autre part, s'interrogeant sur la probabilité que ces candidats réussissent leur établissement économique. Au moment de notre audit, le Ministère ne faisait pas de suivi afin de déterminer si les candidats sans offre d'emploi ayant obtenu leur résidence en Ontario avaient décroché un emploi. Cette information aiderait le Ministère à déterminer si la désignation de personnes sur la seule base d'un diplôme d'études supérieures est souhaitable.
- **Les employeurs n'ont pas été tenus de tenter de faire du recrutement local dans 76 % des offres d'emploi faites à des demandeurs :** Le Ministère affirme publiquement que les postes examinés aux fins d'approbation par le Programme ne doivent pas avoir un effet négatif sur les possibilités d'emploi ou de formation des citoyens canadiens ou des résidents permanents de l'Ontario. À cet égard, les employeurs souhaitant faire approuver un poste à combler avec un étranger doivent faire la démonstration qu'ils ont déployé des efforts suffisants pour recruter localement avant de présenter une demande au Programme. Or, cette exigence ne vaut pas pour les employeurs qui souhaitent embaucher une personne qui étudie au Canada ou qui est titulaire soit d'un Permis de travail post diplôme, soit d'un Permis de travail temporaire (les deux étant délivrés par le gouvernement fédéral). De toutes les offres d'emploi faites

à des étrangers dans le cadre du Programme, 76 % ont été faites à des personnes dans ces catégories. Exempter les employeurs dont les candidats potentiels détiennent de tels permis de travail de devoir déployer des efforts suffisants pour recruter localement avant de présenter une demande au Programme pourrait nuire aux possibilités d'emploi des citoyens locaux et des résidents permanents.

- **Les contrôles concernant le système de gestion des cas et les certificats de désignation doivent être renforcés :** De graves problèmes d'intégrité des données ont été constatés au titre du système de gestion des cas utilisé pour conserver les décisions de cas, les renseignements des demandeurs et les documents clés. Par exemple, tous les utilisateurs peuvent entrer des décisions, modifier l'état de l'évaluation d'une demande et imprimer des certificats de désignation. Le système ne peut produire de rapports d'exception en vue d'assurer l'intégrité du Programme. Nous avons aussi constaté que des certificats vierges peuvent disparaître sans que l'on s'en rende compte puisque le Ministère ne procède pas au rapprochement des stocks de copie papier de certificat pour s'assurer qu'il n'en manque pas. Enfin, il est possible de produire des certificats de désignation factices en raison de la faiblesse des contrôles internes.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

L'immigration est une dimension très importante de notre avenir économique et de notre tissu social. Que l'immigration profite davantage à l'Ontario et aux nouveaux arrivants figure parmi les grandes priorités du gouvernement de l'Ontario.

Le Programme de désignation des candidats de la province (le Programme) est un moyen relativement nouveau et efficace pour l'Ontario de sélectionner les immigrants qui satisfont aux besoins en main-d'oeuvre particuliers de la province. L'élargissement du Programme est un élément clé de la stratégie d'immigration de l'Ontario.

Le Ministère s'est engagé à assurer l'intégrité et le succès continu du Programme et prend des mesures pour le renforcer. Par exemple, le Ministère a récemment collaboré avec CIC et conclu une entente d'échange d'information. Le Ministère a également donné de la formation au personnel et adopté de nouveaux protocoles en vue d'assurer l'intégrité et l'amélioration continue du Programme, et l'adoption de meilleures pratiques. De même, le Ministère a récemment retenu les services d'un consultant chargé d'examiner le Programme et de formuler des recommandations de façon à pouvoir composer chaque année avec un nombre croissant de demandes. Qui plus est, le Ministère a récemment entrepris un examen des divers programmes de désignation de candidats des administrations provinciales au Canada afin d'évaluer les meilleures pratiques et les défis communs; il ressort de cet examen que les fausses déclarations dans les demandes d'immigration, surtout dans la catégorie des placements dans des entreprises, sont courantes dans bon nombre des programmes de désignation de candidats des provinces.

Durant la présente session, le gouvernement de l'Ontario entend présenter de nouveau un projet de loi visant à renforcer le programme de sélection des immigrants de l'Ontario et à améliorer l'intégrité des programmes. Ce projet de loi comprendra des outils juridiques pour mieux appuyer tant les ententes d'échange d'information que l'exclusion des représentants, recruteurs et employeurs qui abusent du Programme. Le projet de loi sera aussi assorti de pénalités administratives pécuniaires et d'infractions.

En raison de la valeur de la citoyenneté canadienne, tous les programmes d'immigration participants sont la cible de fraudes et d'abus par des individus et des consultants en immigration peu scrupuleux. Le Ministère entend bien

demeurer vigilant pour assurer l'intégrité de ses programmes d'immigration.

Le Canada et l'Ontario doivent composer avec un vaste éventail de lacunes au titre des compétences dans des secteurs critiques. Parce que l'immigration au Canada est une responsabilité partagée entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales, le Ministère doit constamment s'efforcer d'équilibrer son action en vue de respecter les objectifs du gouvernement fédéral et de combler les besoins en main-d'oeuvre de l'Ontario.

Le Ministère continuera à collaborer étroitement avec le gouvernement fédéral et tous ses partenaires pour veiller à ce que le Programme demeure un élément clé du façonnement d'une main-d'oeuvre qualifiée et du maintien de la compétitivité mondiale de l'Ontario.

Constatations détaillées de l'audit

Limites de désignations et taux d'approbation

La direction du Programme sélectionne un petit nombre d'immigrants économiques pour l'Ontario

En 2012, dernière année où nous disposons d'information, l'Ontario a enregistré le plus grand nombre de nouveaux immigrants (99 000); en fait, la moitié des nouveaux immigrants au Canada se sont établis dans cette province. L'Ontario a aussi enregistré, au total, davantage d'immigrants économiques (49 000) que les autres provinces et territoires. Cependant, une plus forte proportion des nouveaux immigrants de toutes les provinces, hormis l'Ontario, s'inscrivaient dans la catégorie de l'immigration économique (plutôt que dans les catégories du regroupement familial et des réfugiés). Seulement la moitié des nouveaux immigrants de l'Ontario provenaient de la catégorie de l'immigration économique comparativement, par exemple, à 87 % en Saskatchewan, à 78 % au Manitoba et à 68 % en Alberta.

Le gouvernement fédéral fixe des limites de désignations au titre des programmes de désignation de candidats de chaque province, tout en tenant compte de la dimension économique de chacune. En 2012, le gouvernement fédéral a autorisé l'Ontario à désigner 1 100 candidats en vertu du Programme, ou 2 % du nombre total d'immigrants de la classe économique de cette année-là. La limite de désignations de l'Ontario est passée à 1 300 en 2013, puis à 2 500 en 2014, tel qu'illustré à la **figure 3**. En comparaison, toutes les provinces à l'ouest de l'Ontario disposaient, en 2013 et en 2014, d'une limite des désignations plus élevée que l'Ontario.

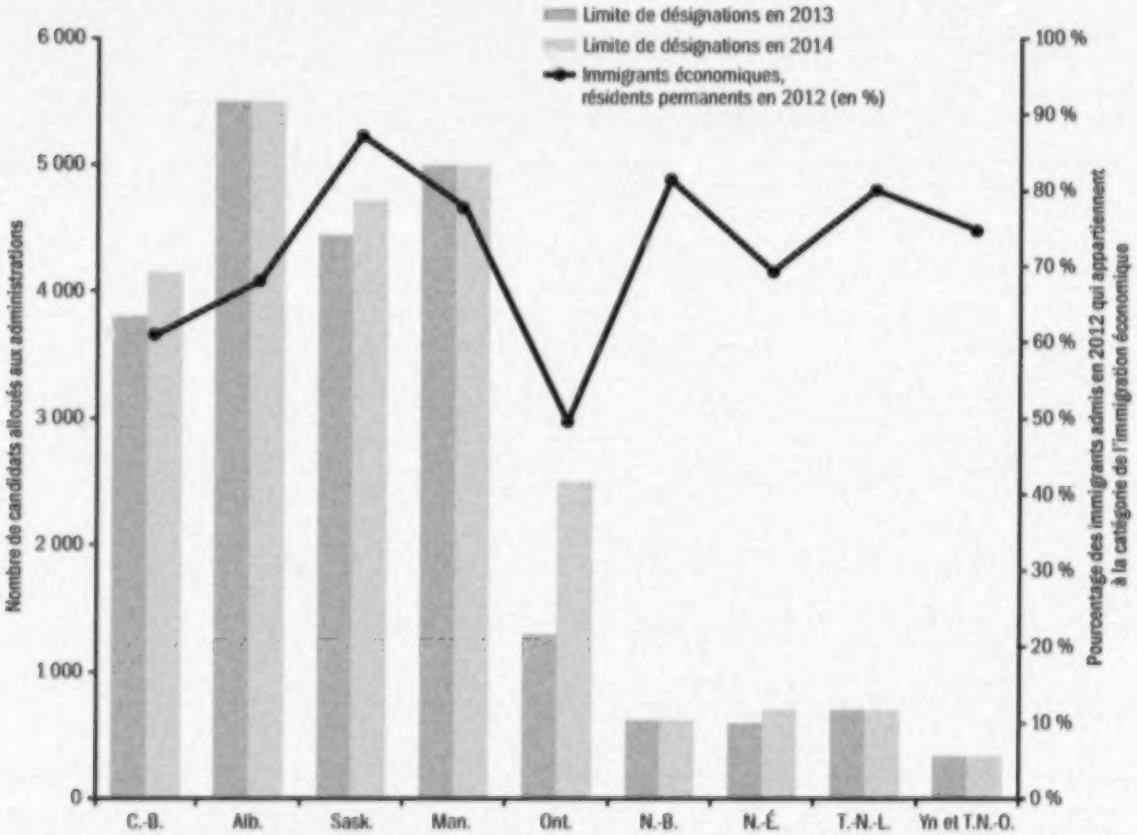
Le taux global d'approbation des demandes est élevé en Ontario

Le taux global d'approbation des demandes de désignation évaluées entre 2007 et 2013 est de 93 %. De l'ensemble des catégories de désignation, c'est le volet des investisseurs qui a enregistré le plus faible taux d'approbation, soit 53 %, alors que tous les autres volets ont eu un taux d'approbation d'au moins 90 %. Le Ministère attribue ce faible taux d'approbation à des préoccupations relatives aux dossiers des investisseurs.

Le fait de ne pas répondre aux critères d'admissibilité est la raison la plus fréquente évoquée pour refuser un demandeur. Par exemple, il n'a pu démontrer son intention de travailler et de s'établir en Ontario, il n'a pas fait état de l'expérience de travail requise, ou il participait à un projet de placement lié à l'immigration, ce que la loi fédérale en matière d'immigration interdit. Des demandeurs ont aussi été rejetés parce qu'ils ont produit des demandes incomplètes ou fait de fausses déclarations, entre autres, en annexant des lettres de référence factices ou de fausses offres d'emploi, ou encore en incluant d'autres renseignements faux ou trompeurs. Des 400 demandeurs rejetés entre 2007

Figure 3 : Nombre limite de désignations (2013, 2014) et proportion d'immigrants admis appartenant à la catégorie de l'immigration économique (2012), par province ou territoire

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international



et 2013, 71 % l'ont été au seul titre du non-respect des critères d'admissibilité; 20 % ont été rejetés en raison de fausses déclarations ou de fausses déclarations jumelées à d'autres motifs.

Même une fois désigné, il se peut que le gouvernement fédéral rejette un candidat qui ne respecte pas les critères d'admissibilité ou parce qu'il décide de passer outre à la recommandation de la province, ce qui est rare. Entre 2007 et 2013, le gouvernement fédéral a rejeté 58 candidats (1 % du nombre total de candidats désignés) qui avaient été approuvés par la province. Des représentants fédéraux nous ont indiqué qu'ils refusent environ 3 % des candidats désignés par les provinces à l'échelle nationale.

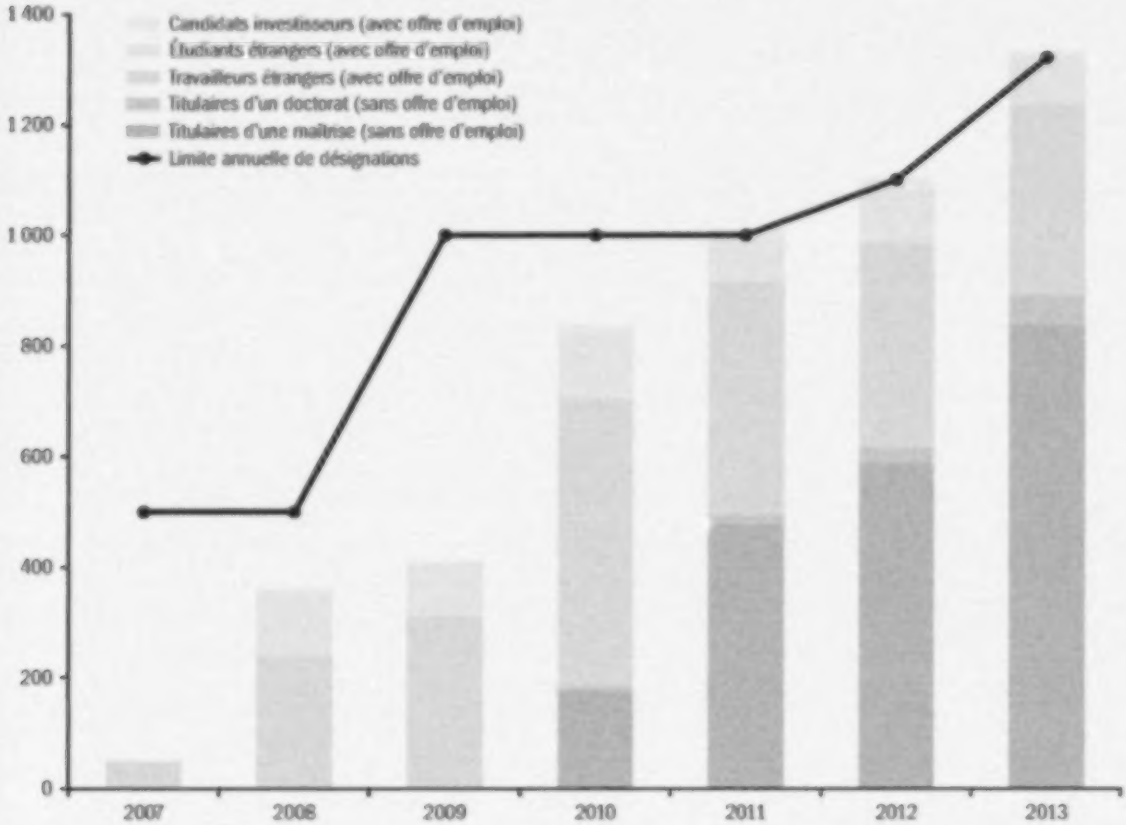
Impact de la conception actuelle du Programme

La majorité des candidats désignés étaient titulaires d'un diplôme d'études supérieures et sans offre d'emploi; leur impact économique n'a pas été évalué.

En 2013, les deux tiers des candidats ne disposaient pas d'une offre d'emploi, ce qui semble contraire au but du Programme de sélectionner des personnes susceptibles de contribuer au développement économique de la province. Les candidats sans offre d'emploi étaient surtout des personnes titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat décerné par une université de l'Ontario. Tel qu'illustré à la **figure 4**,

Figure 4 : Nombre total de candidats par catégorie de désignation et nombre limite approuvé de désignations, 2007–2013

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international



depuis la modification du Programme en 2010 autorisant les titulaires de maîtrise et de doctorat sans offre d'emploi à faire l'objet d'une désignation, la proportion de candidats désignés qui ne disposaient pas d'une offre d'emploi a augmenté considérablement. De fait, depuis 2012, les candidats sans offre d'emploi ont été plus nombreux que les candidats ayant une offre d'emploi. Le Ministère n'a pas déterminé quelle proportion de candidats devrait provenir de chaque volet, car il veut disposer d'une marge de manoeuvre pour pouvoir atteindre sa limite annuelle de désignations.

En mai 2012, le gouvernement fédéral a exprimé ses préoccupations au Ministère, craignant que le volet des diplômés d'études supérieures sans offre d'emploi ne réduise la qualité des candidats, et s'est interrogé sur la réussite de l'établissement économique de ces candidats. Le gouvernement fédéral nous a indiqué que de tous les indicateurs de succès économique (p. ex. connaissances linguistiques, études et expérience de travail au Canada), disposer d'une offre d'emploi constitue l'un des indicateurs solides parce qu'il favorise la transition de l'école au marché du travail. On s'attendait aussi à ce qu'en vertu d'un Programme dont le but est de combler des besoins locaux immédiats en main-d'oeuvre, on exige des candidats qu'ils aient une offre d'emploi.

Le Ministère est d'avis que les étudiants étrangers titulaires d'un diplôme d'études supérieures d'une université de l'Ontario sont particulièrement attrayants, car ils ont des compétences transférables, sont très recherchés, ont des racines et des réseaux sociaux dans la province, parlent la

langue, ont des titres de compétences reconnus par les employeurs de l'Ontario, et sont en mesure de contribuer à la croissance de l'Ontario alors que la province transite vers une économie du savoir. En raison du niveau global de désirabilité de ces diplômés d'études supérieures, le Ministère n'a pas précisé que seulement ceux ayant fait des études dans des domaines donnés sont admissibles en vertu du Programme.

L'Ontario n'est pas la seule entité à s'être doté de volets de programme n'exigeant pas une offre d'emploi. Au moment de notre audit, nous avons constaté que l'Alberta et le Manitoba désignent aussi comme candidats certains travailleurs qualifiés sans offre d'emploi. Par exemple, en Alberta, les personnes ayant un certificat valide dans un métier désigné et celles qui ont une expérience de travail à l'échelle locale dans des professions admissibles en génie peuvent présenter une demande sans offre d'emploi. Au Manitoba, les personnes qui peuvent faire valoir un fort sentiment d'appartenance à la province parce que des membres de leur famille ou des amis y vivent ou encore parce qu'elles y ont étudié ou travaillé, et qui satisfont aux critères des connaissances linguistiques, d'études, d'expérience de travail et d'adaptabilité peuvent présenter une demande sans offre d'emploi. Par ailleurs, certains programmes d'immigration fédéraux, dont le Programme des travailleurs qualifiés fédéral et le Programme de la catégorie de l'expérience canadienne, autorisent les personnes ayant fait certaines études et possédant une certaine expérience de travail à devenir résidents permanents sans offre d'emploi. Au moment de notre audit, le Ministère nous a indiqué qu'il examinait la possibilité d'ajouter un autre volet n'exigeant pas une offre d'emploi : les travailleurs étrangers francophones.

Néanmoins, nous avons constaté les points suivants eu égard au volet du Programme touchant les étudiants étrangers titulaires d'un doctorat ou d'une maîtrise et sans offre d'emploi :

- Le Ministère n'a pas assuré un suivi approprié auprès des candidats sans offre d'emploi accueillis en Ontario en vue de déterminer s'ils ont trouvé un emploi. Ce suivi permettrait d'établir si la désignation de personnes sans offre d'emploi mais titulaires de diplômes d'études supérieures peut engendrer des retombées économiques positives. Le Ministère a mené des enquêtes en 2010 et en 2013 pour mesurer les résultats, mais les échantillons de ces enquêtes concernant ce volet du Programme n'étaient pas suffisants (moins de 5 % de tous les candidats désignés sans offre d'emploi ont répondu au questionnaire). Du très faible nombre de répondants, 87 % ont signalé qu'ils avaient un emploi, et 86 % ont indiqué détenir un emploi dans un domaine au moins légèrement relié à leurs études.
- En 2010, le Cabinet a instruit le Ministère de ne lancer le volet de la maîtrise qu'une fois achevée une évaluation du volet du doctorat. Or, le volet de la maîtrise a été lancé à peine deux mois après le volet du doctorat et sans évaluation de ce dernier. Le Ministère a indiqué que le lancement du volet de la maîtrise découlait d'une directive ministérielle, mais n'a pu produire d'autorisation formelle.

Bon nombre d'offres d'emploi des candidats relevaient des professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage

De 2007 à 2013, de l'ensemble des candidats qui avaient une offre d'emploi, 58 % relevaient des professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage (voir la **figure 5**). Les cinq professions des candidats les plus fréquentes se trouvaient dans cette catégorie : briqueteurs, charpentiers, machinistes et vérificateurs de l'usinage et de l'outillage, cuisiniers, et couvreurs. L'autre 42 % des candidats occupaient des emplois exigeant des études de niveau supérieur : 14 % en gestion et 28 % dans des postes exigeant des études universitaires. Pour les demandeurs des catégories exigeant une offre d'emploi, le Programme exige qu'il s'agisse d'un emploi à temps plein et dans une

Figure 5 : Types de professions des candidats avec offre d'emploi, 2007–2013 (en %)

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

Année	CNP 0[1]	CNP A[2]	CNP B[3]
2007	0	16	84
2008	5	26	69
2009	7	23	70
2010	14	22	64
2011	18	37	45
2012	21	34	45
2013	17	27	56
Total	**14**	**28**	**58**

1. Postes de gestion.
2. Professions exigeant des études universitaires.
3. Professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage.

profession hautement spécialisée, ce qui, selon la CNP englobe les professions suivantes :

- Niveau 0 – postes de gestion;
- Niveau A – professions exigeant des études universitaires;
- Niveau B – professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage.

En vertu du Programme, les demandeurs ayant une offre d'emploi dans une profession des niveaux C et D ne sont pas acceptés : il s'agit de professions exigeant habituellement une formation de niveau secondaire ou une formation spécifique à la profession, ainsi que de professions exigeant de la formation en cours d'emploi. Nous avons constaté que la direction du Programme a correctement rejeté les candidats ayant indiqué dans leur demande posséder des compétences inférieures au niveau exigé par la profession.

Nous avons aussi constaté que depuis le début du Programme jusqu'au 30 avril 2014, des 90 demandeurs connus ayant une offre d'emploi qui avaient fait de fausses déclarations, la plupart disposaient d'offres d'emploi dans une profession du niveau B de la CNP. Faire la distinction entre les postes de niveau B de la CNP et les postes moins spécialisés n'est pas une science exacte. Par exemple, d'après le site Web fédéral où sont décrits les niveaux des postes, un cuisinier, poste du niveau B de la CNP, prépare et fait cuire des plats et des repas complets, et supervise les activités opérationnelles d'une cuisine. Par ailleurs, un aide de cuisine, une profession de niveau D de la CNP, prend les commandes des clients, lave et tranche des denrées alimentaires, utilise le four, et sert des aliments aux clients au comptoir ou à la table de buffet. Parfois, les descriptions de travail sont fort similaires, et parce que le public y a accès dans Internet, des demandeurs peuvent volontairement exagérer leur description de travail afin de la faire correspondre à une catégorie d'emplois approuvée.

Il est difficile de déterminer si le Programme contribue à la satisfaction des besoins en main-d'oeuvre régionaux

Il est difficile de déterminer si le Programme contribue réellement à la satisfaction des besoins en main-d'oeuvre régionaux, premièrement, parce que le Ministère n'a pas accès aux données régionales de main-d'oeuvre et, deuxièmement, parce que le Programme désigne des étrangers pour exercer des professions dont les perspectives d'emploi sont inférieures à la moyenne, ce dont le gouvernement est conscient. Ces points sont illustrés dans plusieurs études récentes :

- Dans un rapport publié en juin 2013 par le Conference Board du Canada, on mentionne que l'Ontario doit composer avec une pénurie de compétences et non de travailleurs. Selon le rapport, ces lacunes au titre des compétences sont constatées dans certains des secteurs d'activité économique les plus importants de la province (dont le secteur manufacturier; les soins de santé; les services professionnels, scientifiques et techniques; et le secteur financier), et existent dans de nombreuses collectivités à l'échelle de l'Ontario. Or, les employeurs investissent dorénavant moins dans la formation et le perfectionnement. En fait, le Conference Board du Canada a constaté que les dépenses

directes en formation et en perfectionnement ont reculé de près de 40 % entre 1993 et 2013. Selon le personnel du Ministère, comme les employeurs exigent la possession immédiate des compétences et ne disposent pas toujours d'un budget pour former des Ontariens de leur région, cela fait de l'immigration une véritable solution de rechange.

- Dans un rapport d'avril 2014 de l'Institut C.D. Howe sur les travailleurs étrangers temporaires au Canada, on mentionne qu'il n'existe pas de données sur les postes vacants par profession ou niveau de compétence. De même, le vérificateur général du Canada a noté dans son rapport du printemps 2014 que Statistique Canada disposait de données limitées sur les postes vacants dans les petites régions géographiques, rendant ainsi impossible de cerner où dans une province ou un territoire se trouvent ces postes vacants. En fait, dans le *Rapport de la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario* déposé en 2012 (le rapport Drummond), il est recommandé que l'Ontario prône la collecte de données infraprovinciales (régionales) pour permettre une prise de décisions et une élaboration de politiques plus efficaces. Au moment de notre audit, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités ont tous deux confirmé qu'ils ne disposent pas de données régionales sur l'offre de main-d'oeuvre et la demande de compétences.
- Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités compile périodiquement des données sur les perspectives d'emploi dans diverses professions en Ontario. On y détermine les professions où les diplômés récents et les nouveaux immigrants éprouveront de la difficulté à se trouver du travail par rapport aux autres professions. En 2009, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités a estimé qu'environ 30 professions présentaient des perspectives d'emploi inférieures à la moyenne jusqu'en 2013. Or, on constate que, de 2009 à 2013, 115 candidats désignés ont eu l'autorisation d'émigrer au Canada pour exercer ce type de profession. Même si, dans ces cas, des employeurs avaient fait des offres d'emploi, il pourrait s'agir d'emplois de courte durée et les candidats pourraient éprouver de la difficulté à exercer une autre profession s'ils devaient être congédiés.

Dans la plupart des cas, les employeurs n'ont pas eu à prouver qu'ils ne pouvaient recruter localement

Même s'il est indiqué dans le site Web du Programme que les postes soumis pour approbation ne doivent avoir aucune répercussion négative sur les possibilités d'emploi ou de formation des citoyens canadiens ou des résidents permanents de l'Ontario, les employeurs n'ont pas été tenus de faire la démonstration qu'ils avaient tenté de recruter des employés localement pour 76 % des postes approuvés entre 2009 et 2013 (période pour laquelle on dispose de données).

Dans le formulaire de demande à remplir pour faire approuver un poste destiné à un étranger, il est précisé que les employeurs doivent démontrer, à la satisfaction de la direction du Programme, qu'ils ont déployé des efforts suffisants pour recruter des citoyens canadiens ou des résidents permanents vivant en Ontario pour pourvoir le poste. Cette exigence ne s'applique pas à l'employeur si le candidat visé par la demande de désignation est titulaire d'un Permis de travail temporaire ou d'un Permis de travail post diplôme, ou si le candidat étudie au Canada.

Le gouvernement fédéral impose aux employeurs d'effectuer une étude d'impact sur le marché du travail avant de délivrer un Permis de travail temporaire dans le but de confirmer qu'aucun travailleur canadien n'est disponible pour faire le travail. Dans le cadre de cette étude, les employeurs doivent prouver qu'ils ont annoncé l'offre d'emploi dans des médias acceptables durant

une période définie. Or, cette étude demeure valide pour une période pouvant atteindre quatre ans, période où les conditions du marché du travail peuvent changer considérablement. Exempter les employeurs ayant des demandeurs titulaires de ce permis de prouver à la direction du Programme qu'ils ont tenté de recruter localement pourrait avoir des répercussions sur les possibilités d'emploi des citoyens et résidents permanents de la région.

L'Ontario n'est pas la seule à agir ainsi – la Colombie-Britannique et l'Alberta se sont donné des politiques similaires. Selon le Ministère, les employeurs qui ont investi quatre ans dans la formation d'un travailleur étranger temporaire souhaiteraient avoir la possibilité de conserver un employé ayant une expérience canadienne.

Le gouvernement fédéral n'impose pas aux employeurs d'effectuer une étude d'impact sur le marché du travail avant de délivrer un Permis de travail post diplôme ou lorsque les candidats des employeurs étudient au Canada. Il s'ensuit que le Ministère peut difficilement exempter les employeurs de l'obligation de déployer des efforts pour recruter localement dans ces cas. Mais selon le Ministère, cette exemption est justifiée parce que le Canada voudra que les personnes qui ont fait leurs études au pays restent au pays.

RECOMMANDATION 1

Pour veiller à ce que le Programme de désignation des candidats de la province produise le résultat attendu, c'est-à-dire désigner des candidats qui contribueront au développement économique de l'Ontario et qui réussiront fort probablement leur établissement économique en Ontario, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- fixer une limite à la proportion de candidats qui peuvent être acceptés sans offre d'emploi;
- examiner plus soigneusement les demandes des candidats concernant des postes de niveau B de la CNP eu égard aux fausses déclarations relatives à l'expérience de travail ainsi que les offres concernant des emplois qui s'inscrivent, de fait, dans une catégorie de postes peu spécialisés;
- obtenir des données sur la main-d'oeuvre par région et par profession, et utiliser les données sur le marché du travail du ministère de la Formation et des Collèges et Universités concernant les professions présentant de meilleures perspectives d'emploi afin de prioriser les postes à approuver;
- définir des formes acceptables d'efforts de recrutement local, et exiger des employeurs entendant embaucher des étudiants étrangers de prouver ce qu'ils ont fait pour tenter de recruter des citoyens canadiens ou des résidents permanents vivant en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère évaluera et examinera l'établissement d'une limite quant à la proportion de candidats pouvant être acceptés sans offre d'emploi, tout en tenant compte de constatations de recherche et d'évaluations et en effectuant une analyse de données sur les résultats. Cependant, le Ministère devra maintenir son orientation visant à attirer des immigrants qui présentent un grand capital humain – il s'agit de la méthode de sélection empruntée dans la plupart des cas d'immigration économique au Canada dans les années 1990 et 2000.

En septembre 2014, le Ministère a retenu les services d'un consultant chargé d'examiner tous les volets du Programme et de développer un outil d'évaluation des risques qui sera mis en oeuvre au début de 2015. Le personnel du Programme se servira de cet outil pour déterminer quelles demandes devraient faire l'objet de vérifications additionnelles et d'une enquête.

Le Ministère reconnaît les défis que pose la CNP, en particulier la catégorie des professions de niveau B. Le Ministère collaborera avec le gouvernement fédéral en vue d'examiner le

vaste éventail de professions de cette catégorie et se penchera sur l'amélioration des critères du Programme à la lumière d'une analyse des retombées économiques réelles. De même, on s'attend du personnel du Programme qu'il examine toutes les demandes afin de s'assurer que les particularités du poste correspondent fidèlement à l'offre d'emploi destinée à un demandeur. Le Ministère renforcera cette pratique auprès de chaque employé au moyen de séances de formation (début de 2015), de compléments de formation réguliers et de bulletins opérationnels.

Des défis inhérents importants liés à la fiabilité et à la robustesse des données sur les marchés du travail locaux et des prévisions les concernant restreignent la possibilité de disposer de prévisions valables à propos de la demande pour des professions et de l'offre de main-d'oeuvre. Il faut tenir compte de ces restrictions lors de l'utilisation des outils d'information sur le marché du travail dans la perspective de l'élaboration de politiques et de programmes. La direction du Programme n'a pas entrepris de classer les professions selon un indice de désirabilité en vue d'éclairer ses décisions de sélection. Les débats se poursuivent concernant les déséquilibres du marché du travail, le Canada et les provinces ne s'entendant pas à propos de la nature et de l'étendue de ces déséquilibres à l'échelle nationale, provinciale et locale. L'accès à des données améliorées sur le marché du travail pourrait aider les décideurs à régler leurs désaccords. Sans égard à la valeur potentielle de telles prévisions, de nombreux experts ont fait valoir les risques inhérents à des prévisions par profession, qui sont particulièrement pertinents au niveau local.

Le Ministère est à élaborer une politique concernant les efforts de recrutement acceptables que devraient déployer les employeurs pour veiller à ce que le recrutement de citoyens canadiens ou de résidents permanents ne soit pas touché quand des offres d'emploi sont faites à des étudiants étrangers. De l'information sur les formes acceptables de recrutement local sera définie dans le manuel opérationnel et sera rendue publique.

Environnement de traitement

Modèle de dotation instable

Tel qu'illustré à la **figure 6**, le Programme compte beaucoup d'employés temporaires et à court terme. Il en a résulté un taux de roulement élevé et le risque de la prise de décisions incohérentes, ce qui exige une plus grande surveillance et de la formation continue.

Lors du lancement du Programme, l'autorisation a été donnée de combler jusqu'à neuf postes à temps plein ou équivalents temps plein (ETP). À l'époque, la limite de désignations était de 500. En 2014, le nombre de postes autorisés est passé à 16 ETP quand le nombre limite de désignations a atteint 2 500. (Au moment de notre audit, seuls 9 des 16 ETP du Programme étaient utilisés.) Afin de combler les besoins en dotation, le Ministère a réaffecté des employés d'autres programmes et des employés d'un autre ministère. De plus, en 2010, on a entrepris de détacher au Programme des fonctionnaires fédéraux et, en 2012, on a commencé à embaucher des employés saisonniers (c.-à-d. des employés à temps plein visés par des contrats annuels renouvelables de durée limitée qui travaillent 10 mois par année). Ces employés temporaires ne sont pas compris dans l'effectif approuvé de 16 ETP, mais le Ministère a obtenu du financement pour régler les coûts de la main-d'oeuvre temporaire.

Au 31 mars 2014, le Programme disposait au total de 45 employés (voir la **figure 6**). La direction du Programme s'attend à devoir compter sur une équipe mixte d'employés permanents et saisonniers. Toutefois, la dépendance envers un effectif temporaire pourrait engendrer davantage de roulement, les employés pouvant décider de quitter leur poste, comme cela s'est déjà produit, pour des postes plus permanents ailleurs. De janvier 2012 à juin 2014,

Figure 6 : Ventilation du personnel du Programme par type d'emploi et fonction au 31 mars 2014

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

	Temps plein	Saisonnier*	Détachement	À contrat	Étudiants coop	Total
Cadres supérieurs	3	0	0	0	0	3
Élaboration du Programme	3	2	0	2	1	8
Intégrité du Programme	0	2	2	0	0	4
Traitement des demandes	3	19	3	0	0	25
Autre(s)	0	2	0	2	1	5
Total	**9**	**25**	**5**	**4**	**2**	**45**

* Un travailleur saisonnier s'entend d'un employé à temps plein visé par un contrat annuel renouvelable de durée limitée qui travaille 10 mois par année.

31 employés ont quitté le Programme. Durant cette période, 59 personnes ont commencé à travailler au Programme, sans compter les employés saisonniers qui sont revenus. Cette instabilité a engendré un risque de prise de décisions incohérentes, qui exige une surveillance accrue et la formation constante du personnel.

Aucun manuel de fonctionnement durant les sept premières années

Bien que le Programme ait été lancé en 2007, le Ministère ne disposait toujours pas, au moment de notre audit, d'un manuel de fonctionnement pour encadrer la prise de décisions cohérentes sur l'admissibilité par l'équipe chargée du traitement des demandes. Les employés du Programme ont reçu des directives lors de leur encadrement surtout par des employés de niveau supérieur de l'équipe. Bien que le Ministère ait produit un manuel de fonctionnement en 2011, il n'a jamais été utilisé et aucune des sections du manuel n'a été transmise à l'équipe. On y abordait divers sujets qui, à notre avis, auraient favorisé une meilleure compréhension du personnel sur la façon de traiter les dossiers de manière efficace et cohérente. Même si des gabarits ont été mis à la disposition des employés chargés du traitement des demandes, ils n'étaient pas aussi exhaustifs que les listes de contrôle figurant dans le manuel de fonctionnement de 2011, qui auraient pu aider le personnel de traitement à déterminer si certains documents étaient acceptables en tant que preuve. On nous a indiqué que le manuel, au moment de son élaboration, avait été validé par des employés chargés du traitement des demandes, mais la direction du Programme n'aimait pas le manuel et estimait qu'il était inutilisable. En février 2014, au début de notre audit, le Ministère a entrepris de produire un nouveau manuel de procédures. Notre examen révèle que la version 2014 du manuel est largement inspirée du contenu du manuel de 2011, qui n'avait pas été diffusé. Au terme de notre audit, le nouveau manuel était en voie d'être approuvé par le Ministère.

Aucune formation spécifique au Programme durant les sept premières années

Il existe trois types d'employés dans l'équipe de traitement des demandes : les employés qui fournissent du soutien administratif, ceux qui évaluent les dossiers et recommandent leur approbation ou rejet, et ceux qui prennent les décisions définitives. Avant le début de notre audit, le personnel de l'équipe de traitement qui évalue les dossiers a reçu de la formation en mode jumelage. Bien que le personnel ait reçu de la formation officielle de CIC sur les lois fédérales en matière d'immigration, il n'a eu droit à aucune formation officielle à propos d'aspects particuliers du Programme, par exemple, les critères du Programme, la détection de fraudes et l'utilisation du système d'information de la gestion de cas. Durant notre audit, en avril 2014, deux

employés ayant des connaissances en formation ont donné à l'équipe de traitement un cours d'une semaine où ont été abordés des sujets particuliers au Programme. En outre, l'un des formateurs a présenté un cours de trois jours sur les techniques d'entrevue.

Tous les employés de l'équipe de traitement qui sont investis du pouvoir de faire des recommandations à propos des demandes ont assisté aux deux cours de formation donnés en avril 2014. Toutefois, aucun des employés ayant véritablement le pouvoir de prendre des décisions concernant des demandes n'a assisté à l'un ou l'autre des cours parce que le Ministère estimait qu'ils possédaient suffisamment d'expérience. Ces employés auraient pu contribuer aux discussions entre les membres de l'équipe de traitement et favoriser le traitement cohérent des demandes.

Le cours de formation d'une semaine a été préparé sans consultation de l'équipe de traitement. Par conséquent, certains sujets qui la préoccupaient n'ont pas été abordés durant la formation, notamment la façon d'évaluer si les employeurs déployaient des efforts suffisants pour recruter des Ontariens à l'échelle locale avant d'embaucher d'éventuels candidats désignés.

Le personnel du Programme n'a pas fait l'objet de vérifications de sécurité

Le personnel du Programme ne fait pas l'objet de vérifications de sécurité. La politique du gouvernement prévoit la tenue d'une vérification de sécurité quand un employé a accès à de l'information sensible. Même si le personnel du Programme traite de l'information sensible concernant des immigrants potentiels, au moment de l'audit, ils n'étaient pas tenus de subir une vérification de sécurité. Par contre, les employés affectés à l'immigration au gouvernement fédéral sont obligés de subir une telle vérification. En juin 2014, le Ministère a rempli, eu égard à certains postes, le gabarit standard d'évaluation des risques servant à déterminer si un employé doit faire l'objet d'une vérification de sécurité. Selon l'évaluation du Ministère, certains employés du Programme devraient faire l'objet d'une vérification de sécurité approfondie. Or, au terme de l'audit, aucune vérification de sécurité n'avait encore été effectuée.

Certains employés perçoivent des manquements à l'éthique dans le cadre du Programme

L'éthique est particulièrement importante dans des programmes tels que ceux portant sur la sélection d'immigrants, où le risque inhérent de fraude est élevé. Des représentants du service des ressources humaines du Ministère nous ont indiqué que les nouveaux employés ont droit à une séance d'orientation sur les conflits d'intérêts. Hormis les politiques générales du gouvernement en matière d'éthique et de conflits d'intérêts, le Programme n'est pas assujetti à des exigences plus rigoureuses. Des directives sur la divulgation et l'enquête en matière d'actes répréhensibles sont énoncées dans la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*.

Durant l'audit, nous avons constaté que certains représentants communiquaient directement avec des employés du Programme afin de demander soit de prolonger la période de production des documents requis, soit de traiter en priorité les demandes de leurs clients. Certains employés ont perçu du favoritisme à l'égard d'anciens employés chargés de soumettre des demandes de désignation au nom de demandeurs. À CIC, par contre, seul un nombre restreint d'employés sont autorisés à interagir avec les représentants, et ces derniers ne peuvent poser des questions en personne ou au téléphone, mais doivent s'adresser par écrit aux responsables des programmes d'immigration. Cette pratique favorise la transparence, contribue à l'établissement de relations sans lien de dépendance entre les représentants et les employés du Programme, et permet d'éviter les conflits d'intérêts réels et apparents.

Nos préoccupations à propos du Programme nous ont incités à mener un sondage auprès

d'employés actuels du Programme et d'anciens employés (ceux qui ont quitté leur poste au cours de la dernière année) afin d'évaluer leur expérience et leurs perceptions à l'égard de leur environnement éthique en milieu de travail. Le taux de réponse à notre sondage a été de 88 %. Tous les employés qui ont répondu au sondage ont convenu que l'éthique et l'intégrité sont des dimensions critiques du secteur public et un volet important de l'accomplissement de leur travail de fonctionnaire. Plus du tiers (35 %) ont indiqué que le type de travail effectué dans leur milieu de travail présente un risque élevé d'écarts de conduite ou d'activité frauduleuse chez le personnel du Programme. Parmi les autres réponses d'intérêt, mentionnons :

- 39 % ont indiqué ne pas avoir reçu de formation adéquate pour savoir quoi faire si un collègue ou un subalterne les aborde avec un dilemme éthique ou un cas de conflits d'intérêts.
- 30 % ont mentionné que la direction n'avait pas fait valoir l'importance de l'intégrité et ne prêchait pas par l'exemple pour ce qui est d'afficher un comportement éthique; 24 % ne se sentaient pas à l'aise de discuter avec leur superviseur/gestionnaire de problèmes d'éthique survenus dans leur milieu de travail. Qui plus est, 27 % ne croyaient pas que les cadres prendraient des mesures correctives appropriées si des cas de conduite contraire à l'éthique leur étaient signalés.
- 24 % ignoraient à qui signaler des incidents de conduite contraire à l'éthique ou des soupçons de fraude concernant des employés du Programme, et 22 % n'étaient pas certains.
- 19 % ont été témoins ou étaient personnellement au courant d'au moins un type de manquement à l'éthique ou d'activité frauduleuse commis par un employé du Programme dans leur milieu de travail durant la dernière année, et 19 % avaient des doutes. Voici les trois principales raisons de ne pas signaler un manquement à l'éthique ou une activité frauduleuse : ils n'estimaient pas que le cas serait traité de façon appropriée (55 %); ils craignaient des représailles (45 %); ils ne savaient trop à qui le signaler (45 %).
- 24 % n'estimaient pas que les politiques et pratiques en vigueur en matière de valeurs et d'éthique aidaient effectivement à instaurer un environnement éthique dans le cadre du Programme.

RECOMMANDATION 2

Pour que le Programme de désignation des candidats de l'Ontario (le Programme) dispose des ressources et des outils nécessaires à son fonctionnement dans un solide environnement éthique, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- évaluer ses besoins en dotation et examiner la pertinence de son modèle de dotation actuel;
- se donner un manuel de fonctionnement et le mettre à jour périodiquement après consultation du personnel du Programme;
- améliorer le plan de formation de tous les employés du Programme à la lumière de leurs besoins, dont prévoir de la formation en matière d'éthique et à propos des attentes de la direction;
- exiger que les employés du Programme obtiennent une évaluation de sécurité;
- renforcer les procédures qui favorisent le maintien d'un environnement éthique au sein du Programme en conformité avec les dispositions de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, dans le but d'éviter les conflits d'intérêts et d'assurer la divulgation des actes répréhensibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En septembre 2014, le Ministère a retenu les services d'un consultant pour procéder à un examen de l'organisation et prodiguer des conseils sur la future structure organisationnelle du

Programme. Sa mission englobe un examen des besoins en dotation et du modèle actuel de dotation. Le Ministère s'attend à ce que les besoins en dotation du Programme évoluent considérablement au cours des 12 prochains mois en raison : i) de la réintroduction prévue du projet de loi en matière d'immigration qui englobera des dispositions relatives aux activités d'exécution de la loi et à l'échange d'information; ii) du lancement en janvier 2015 du modèle Entrée express – un nouveau modèle de sélection des candidats à désigner; iii) de la rationalisation et de l'intégration des méthodes de travail du volet investissement.

En juin 2014, le Ministère a diffusé un projet de manuel de fonctionnement appelé à devenir un outil de travail des employés. Le manuel est en voie d'être révisé par un consultant à la lumière des commentaires de partenaires internes et externes. Le manuel fait aussi l'objet d'un examen par un consultant, qui prodiguera des conseils et proposera des outils concernant le volet investissement. Une fois achevés les examens et les révisions, le Ministère s'attend à ce que le manuel soit mis à jour de façon régulière au moyen de bulletins opérationnels.

Le Ministère croit profondément en la formation des employés. Le Ministère officialisera la structure actuelle de mentorat et de formation en milieu de travail des agents de traitement principaux et subalternes. Il étoffera et améliorera aussi les programmes de formation existants en établissant des plans et des calendriers de formation annuels pour tous les employés du Programme. Le Ministère entend mettre à jour la formation donnée en avril 2014 à l'équipe de traitement qui évalue les demandes et fait des recommandations, et établir un programme de formation destiné aux employés qui fournissent du soutien administratif. Tous les membres de l'équipe de traitement recevront de la formation dans leurs programmes de formation respectifs au début de 2015. Les employés appelés à prendre des décisions définitives concernant les désignations participeront aux initiatives de formation. Le Ministère entend élaborer des possibilités de formation en participant à un groupe de travail interministériel de l'Ontario à l'intention des enquêteurs et des inspecteurs. Enfin, le Ministère entend se donner une capacité interne de formation.

En outre, le consultant devrait faire des recommandations concernant une stratégie de formation pour le personnel actuel et nouveau. La stratégie de formation renforcera et intégrera la formation sur le cadre éthique du gouvernement.

Le Ministère attribue une priorité élevée à l'intégrité des programmes et aux pratiques éthiques. Le Ministère a mené à terme une évaluation des risques liés aux vérifications de sécurité de tous les postes du Programme et se conforme aux exigences de la politique gouvernementale en matière de vérification des antécédents au moment de pourvoir des postes afin de se donner des contrôles à l'égard de son personnel.

Pour renforcer les dispositions relatives aux conflits d'intérêts, les responsables du Programme : i) intégreront les exigences relatives aux conflits d'intérêts dans les lettres d'offre d'emploi et les ententes de rendement; ii) intégreront de la formation sur les conflits d'intérêts dans les séances d'information destinés aux nouveaux employés; et iii) imposeront un cours annuel de formation en ligne sur les conflits d'intérêts. Le Ministère évaluera ces mesures au cours de la prochaine année afin de déterminer si d'autres outils sur les conflits d'intérêts ou le Code de conduite s'imposent.

Évaluation et traitement des demandes

Le processus d'évaluation des demandes présente des lacunes

Dans le cadre de notre audit, nous avons cerné des faiblesses dans le processus d'évaluation des

dossiers des demandeurs – avec et sans offre d'emploi – et des employeurs présentant une demande d'approbation d'un poste à doter avec un immigrant potentiel.

Le Ministère nous a signalé que le processus habituel pour confirmer la légitimité de l'information concernant un demandeur consiste à effectuer des entrevues et des visites sur les lieux (depuis 2012), à vérifier les documents, essentiellement en consultant Internet, et à obtenir davantage de documents et de précisions des demandeurs.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de demande traités en 2013 afin de déterminer comment l'équipe de traitement avait vérifié le respect des critères d'admissibilité et si les notes dans les dossiers étaient suffisamment détaillées pour justifier les décisions de désignation. Dans la majorité des cas échantillonnés, nous avons relevé des indications démontrant que le personnel du Programme avait documenté l'évaluation des critères d'admissibilité, et avait vérifié l'existence d'expérience antérieure de travail des travailleurs étrangers afin de confirmer le respect des exigences du Programme. Cependant, nous avons observé les lacunes suivantes au titre du processus d'évaluation :

- L'équipe de traitement ne vérifie pas systématiquement l'information recueillie, par exemple, au moyen d'entrevues téléphoniques et de visites sur les lieux. Effectuer des entrevues et des visites des lieux n'est peut-être pas nécessaire dans tous les cas, mais comme le Ministère ne dispose pas d'un processus d'identification des dossiers à risque élevé les plus susceptibles d'être frauduleux, le personnel n'a pas de directives lui indiquant quand appliquer de telles procédures de vérification.

  Bien qu'il n'existe aucun moyen de repérer les dossiers où il y a eu des entrevues personnelles, un membre du personnel ne pouvait se souvenir que de huit entrevues en personne (tenues d'août 2013 à mai 2014). Dans tous les cas, la demande a été rejetée, ce qui met en lumière l'utilité de mener davantage d'entrevues en personne. Dans ces huit cas, le personnel a réclamé des entrevues en personne parce que le poste ne semblait pas du tout convenir au demandeur, ou le personnel soupçonnait qu'il y avait eu fraude ou fausse déclaration. Le personnel du Ministère pouvait aussi mener des entrevues téléphoniques. Nous avons constaté que seulement 11 % des dossiers approuvés échantillonnés portaient des indications d'une entrevue téléphonique. De janvier 2012 à avril 2014, il n'y a eu que 66 visites sur les lieux. Il s'agissait surtout de visites chez des employeurs, mais aussi, parfois, de visites sur les sites de projet d'investissement. Environ 40 % de ces visites ont été menées dans le cadre du processus de diligence raisonnable lors de l'évaluation du dossier, et environ 60 % en vue de faire un suivi de demandeurs déjà approuvés. Il n'y a eu aucune visite sur les lieux avant la mise sur pied de l'équipe de l'intégrité du Programme en 2012. Et il n'y a eu aucune visite sur les lieux d'avril 2014 à juin 2014 parce que les employés qui les pilotaient habituellement avaient tous quitté le Programme.
- Dans environ 10 % des demandes de candidat que nous avons échantillonnées, la copie de la photo du passeport soumise était trop embrouillée ou trop floue pour confirmer à une date ultérieure l'identité du candidat faisant l'objet d'un suivi. L'Ontario accepte que les candidats fournissent une photocopie ou une copie numérisée des pages de passeport. Le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan ont aussi adopté cette pratique. Par ailleurs, le Canada et la Colombie-Britannique exigent la production de photographies véritables.
- Dans 85 % des demandes que nous avons échantillonnées, nous n'avons relevé aucune indication démontrant que les agents de traitement avaient vérifié si le candidat avait déjà présenté une demande en vertu du Programme dans le passé, et que cette dernière avait été rejetée. De telles vérifications

constitueraient une étape importante en vue de s'assurer que le personnel chargé du traitement fasse davantage preuve de diligence raisonnable. Il s'agit d'une mesure tout particulièrement importante dans un milieu où le taux de roulement du personnel et le nombre d'incidents de fraude liés à des demandes sont élevés.

- En vertu du Programme, les demandeurs doivent produire une version traduite de leurs documents qui sont rédigés dans une autre langue que le français ou l'anglais. Le traducteur doit déclarer devant une personne recevant des serments qu'il a fait une traduction fidèle et exacte des documents produits. Or, à l'opposé de l'Alberta et de la Saskatchewan, l'Ontario n'exige pas que le traducteur soit membre d'une association professionnelle reconnue et ne précise pas que le traducteur ne doit pas être le représentant récompensé du demandeur (p. ex. un consultant en immigration) ni travailler pour ce dernier. Nous avons vu des exemples où les documents du demandeur ont été traduits par des personnes à l'emploi de la même entreprise que le représentant récompensé.
- Un même employé du Programme n'évalue pas en même temps les demandes de candidats connexes (p. ex. ceux dont les offres d'emploi proviennent d'un même employeur). Ces demandes sont plutôt réparties entre les employés de traitement disponibles selon le principe du premier arrivé, premier servi. Si des demandes connexes étaient évaluées par un même employé de l'équipe de traitement, il serait peut-être possible de dégager plus rapidement des tendances et de procéder sans tarder à un examen plus approfondi dès que l'on soupçonne qu'il s'agit d'une demande douteuse.
- Parfois, quand les critères d'admissibilité ne sont pas pleinement satisfaits, il se peut que la demande soit quand même approuvée en vertu d'un processus d'examen spécial où le gestionnaire approuve le dossier à sa propre discrétion. Le Ministère nous a indiqué que cela se produit, par exemple, lorsque le taux salarial d'un demandeur déroge légèrement du taux salarial prescrit pour le poste, ou lorsqu'un candidat étudiant diplômé vit en Ontario depuis 11 mois plutôt que depuis les 12 mois exigés. Cependant, on ne mentionne pas dans le projet de manuel de fonctionnement les circonstances où il est possible de recourir à ce processus d'examen spécial. La direction du Programme ne dispose pas non plus de statistiques quant à la fréquence du recours à ce processus.

Demandes des employeurs

Dans le cas des demandes présentées par des employeurs pour faire approuver des postes à combler avec des immigrants potentiels, nous avons constaté les problèmes suivants :

- Même si le personnel du Programme est tenu de vérifier auprès du ministère du Travail que l'employeur se conforme bien au règlement en matière de santé et de sécurité du ministère du Travail, nous avons constaté qu'environ 20 % des demandes des employeurs traitées en 2013 ont été approuvées sans que cette vérification soit faite. De même, en vertu de la loi, les entreprises du secteur de la construction doivent s'enregistrer auprès de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail si elles satisfont à certains critères. Bon nombre de candidats désignés ayant une offre d'emploi travaillent dans ce secteur, mais les employés du Programme ne vérifient pas si les employeurs disposent d'assurance pour protéger les candidats désignés éventuels.
- Il n'est pas défini en vertu du Programme ce qui constitue des efforts suffisants en matière de recrutement local qu'un employeur demandeur doit déployer. Il s'ensuit que divers niveaux d'efforts de recrutement déployés

par les employeurs sont jugés acceptables. Quand les employeurs sont tenus de produire de l'information à propos de leurs efforts de recrutement local pour confirmer qu'ils ne parviennent pas à doter leur poste avec des travailleurs locaux, il pourrait s'agir d'offres d'emploi affichées dans les sites Web de la compagnie; d'offres d'emploi dans les petites annonces en ligne ou dans les médias imprimés; ou encore d'offres affichées dans le Guichet emplois du gouvernement fédéral (une base de données en ligne d'offres d'emploi). L'équipe de traitement nous a indiqué que ce qui constitue des efforts suffisants est quelque peu nébuleux. Plus particulièrement, on ne précise pas la durée d'affichage d'une offre d'emploi. Nous avons examiné un échantillon de postes approuvés et constaté qu'un éventail de méthodes ont été utilisées pour afficher des offres pendant des périodes de durée variable. Par exemple, dans le cas d'emplois similaires dans le secteur de la construction de la région du grand Toronto (RGT), un employeur a affiché son offre d'emploi pendant 45 jours dans un site Web de petites annonces, alors qu'un autre employeur a fait passer une annonce dans un quotidien local sans fournir de preuve de la durée de la passation de son annonce. Les deux formules ont été acceptées en tant que preuve d'efforts de recrutement local. À l'opposé, dans le cas de travailleurs étrangers temporaires dans des postes hautement spécialisés, le gouvernement fédéral exige des employeurs qu'ils annoncent les emplois durant au moins quatre semaines dans le Guichet emplois national et qu'ils utilisent aussi deux autres méthodes définies (p. ex. médias imprimés, sites Web généraux d'affichage d'offres d'emploi et/ou sites Web spécialisés consacrés à des types d'emplois particuliers).

Étudiants étrangers ayant reçu une offre d'emploi

Dans le cas des étudiants étrangers ayant reçu une offre d'emploi, le personnel du Ministère n'applique pas de façon uniforme les critères liés au poste. Pour qu'un étudiant étranger soit admissible à être désigné afin d'obtenir sa résidence permanente, son offre d'emploi ne doit pas concerner obligatoirement un poste permanent à temps plein. Il pourrait s'agir d'un contrat renouvelable d'un an. Même si le Ministère affirme publiquement qu'il examinera au cas par cas de tels contrats renouvelables, nous avons constaté que le personnel de traitement n'a pas reçu de directives à propos de ce qui constitue une offre d'emploi renouvelable acceptable. L'un des employés à qui nous avons parlé estimait que tous ces contrats étaient des offres d'emploi acceptables n'exigeant l'exercice d'aucun discernement au cas par cas.

Candidats ayant un diplôme d'études supérieures

Dans le cas des candidats ayant un diplôme d'études supérieures (une maîtrise ou un doctorat) décerné par une université de l'Ontario mais sans offre d'emploi, nous avons cerné les lacunes suivantes dans un échantillon de demandes traitées en 2013 :

- Afin de déterminer si un candidat a résidé en Ontario durant la période exigée, le personnel du Programme obtient habituellement toutes les pages de son passeport pour calculer la période nette durant laquelle le candidat a vécu en Ontario. Dans 22 % des demandes échantillonnées, nous avons constaté que, soit les pages de passeport étaient illisibles, soit il y avait des pages manquantes. Il serait donc impossible de déterminer si le candidat a résidé en Ontario durant la période requise.
- Dans 7 % des cas, le personnel du Programme a jugé satisfaisante une déclaration du candidat précisant qu'il comptait des amis en Ontario et que cela constituait une preuve appropriée de son intention de s'établir en Ontario.

- Même si les étudiants titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat peuvent présenter une demande en vertu du Programme sans offre d'emploi, seuls ceux qui sont titulaires d'une maîtrise doivent satisfaire aux exigences en matière d'actif. On s'assure ainsi que le titulaire d'une maîtrise qui est sans offre d'emploi a les moyens financiers de vivre en Ontario dans l'attente de se trouver un emploi rémunérateur. Les fonds reçus de la famille sont acceptés en tant que preuve que ce titulaire peut être autonome même si les responsables du Programme ne peuvent obliger la famille à continuer à lui prodiguer du soutien financier une fois qu'il se sera établi en Ontario. Qui plus est, on ne tient pas compte spécifiquement de l'endettement étudiant du titulaire de maîtrise ou de doctorat, qui pourrait être appréciable. En effet, le Ministère s'attend à ce que les fonds propres du candidat soient suffisants pour régler ses dépenses, dont le remboursement de ses dettes, jusqu'à ce qu'il se trouve un emploi. Dans 17 % des dossiers approuvés échantillonnés, nous n'avons pas vu d'indications démontrant que le candidat disposait de ressources financières adéquates. Les titulaires d'un doctorat sont exemptés des exigences en matière d'actif, car on suppose qu'ils ont gagné suffisamment d'argent de diverses sources, notamment en tant qu'assistants à l'enseignement durant leurs études supérieures.

RECOMMANDATION 3

Pour que seules des personnes qualifiées soient désignées et afin de déceler les fausses déclarations, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) doit :

- définir quand des visites sur les lieux et des entrevues en personne s'imposent, et recenser l'utilisation de ces techniques;
- exiger que les candidats fournissent des photos claires;
- vérifier les antécédents des candidats par rapport au Programme;
- accepter seulement des documents traduits par des personnes sans lien de dépendance avec les demandeurs et leurs représentants;
- attribuer au même employé de l'équipe de traitement les demandes des candidats d'un même employeur;
- clarifier au profit du personnel ce qui constitue des preuves suffisantes pour confirmer le respect des exigences d'admissibilité et surveiller le respect systématique des règles par le personnel;
- définir dans quelles circonstances on peut recourir au processus d'examen spécial et recenser la fréquence de son utilisation;
- exiger que tous les demandeurs sans offre d'emploi se conforment aux exigences en matière d'actif.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a pris l'engagement d'améliorer et de renforcer les outils et les processus de traitement du Programme pour faire en sorte que seules des personnes qualifiées soient désignées et pour détecter les fausses déclarations le plus tôt possible durant le processus.

Le Ministère procède actuellement à la conception d'un outil d'évaluation des risques en vue de formuler des recommandations quant au niveau approprié de diligence raisonnable selon le risque. Le Ministère améliorera et officialisera les processus existants concernant les visites sur les lieux et les entrevues en personne. Le Ministère entend mettre à jour, d'ici la mi-2015, le système d'information de gestion des cas en y intégrant les résultats des visites sur les lieux et des entrevues en personne, et des alertes à propos des employeurs et des représentants douteux.

Le Ministère prévoit exiger des candidats qu'ils soumettent avec leurs demandes des photos claires et des documents traduits par des personnes sans lien de dépendance avec eux ou leur représentant. La direction du Programme lancera un nouvel examen de l'assurance de la qualité au début de 2015 pour vérifier que ces deux exigences sont respectées.

À l'été 2014, le Ministère a entrepris un exercice d'assurance de la qualité de concert avec CIC pour valider les décisions de désignation prises dans le passé. Dans le cadre de cet exercice, le Ministère confirme si le personnel du Programme a vérifié ou non les antécédents des demandeurs par rapport au Programme.

Depuis août 2014, les demandes des candidats d'un même employeur sont attribuées à un même employé de l'équipe de traitement. Le Ministère portera cette politique dans le manuel de fonctionnement et dans les programmes de formation de tous les employés.

Depuis le lancement du Programme, les employés disposent de listes de vérification pour faciliter l'évaluation des demandes. Le Ministère entend examiner et mettre à jour ces listes de vérification afin d'atténuer les risques propres au Programme et y intégrer, le cas échéant, les modifications aux critères. Le Ministère complétera les listes de vérification avec des bulletins opérationnels et des mises à jour diffusés régulièrement, et les intégrera dans des cours de formation additionnels au début de 2015. Ces mesures devraient permettre d'améliorer l'uniformité du processus d'évaluation des demandes.

Au moyen de consultations avec ses partenaires et de la réintroduction du projet de loi en matière d'immigration, la direction du Programme n'autorisera plus le recours au processus d'examen spécial en vue de prendre des décisions sur des cas. Elle s'emploiera plutôt à tenir compte de ces aspects à l'étape de la conception de programme en les intégrant dans la réglementation.

Le Ministère examinera les exigences propres aux demandeurs titulaires d'un doctorat afin de déterminer s'ils devraient être assujettis aux mêmes exigences en matière d'actif que le sont présentement les étudiants titulaires d'une maîtrise.

On n'a pas interdit aux représentants et aux demandeurs douteux de présenter de nouvelles demandes en vertu du Programme

Même si l'on sait que certains représentants ont fait de fausses déclarations à propos de leurs clients dans des demandes présentées en vertu du Programme, ils n'ont pas été exclus. Il n'y a pas eu, non plus, de suivi pour confirmer l'exactitude des demandes soumises par des représentants dont on sait qu'ils ont fait de fausses déclarations dans des demandes antérieures.

Nous avons examiné un échantillon de demandes traitées en 2013 où sont intervenus des représentants. Dans presque tous les cas, le personnel de traitement a vérifié si le représentant était membre en règle de son organisme de réglementation – le Barreau du Haut-Canada dans le cas des avocats spécialisés en immigration, et le Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada dans le cas des consultants en immigration – au moment de l'évaluation de la demande. Nous avons tout de même les préoccupations suivantes :

- La direction du Programme dispose d'une liste de représentants inquiétants, entre autres, qui ont fait de fausses déclarations à propos de clients dans le passé. Au moment de l'audit, cette liste comptait plus d'une cinquantaine de représentants. Or, la plupart des membres de l'équipe de traitement n'avaient jamais entendu parler de cette liste ou ont indiqué qu'ils ne l'utilisaient pas, car il ne s'agissait pas d'une liste officielle. En outre, le Ministère n'a pu nous indiquer la date de la dernière mise à jour de la liste. Autre point important :

le Ministère n'a jamais fait part de ses préoccupations à l'égard de certains membres aux organismes de réglementation des représentants.

- Aucun représentant n'a été exclu du Programme, bien qu'il existe des preuves qui justifieraient une telle décision. Par exemple, les copropriétaires d'une firme de consultants en immigration ont été reconnus coupables de fraude en matière d'immigration, d'inconduite professionnelle et de trafic de drogues. Cette firme a présenté plus d'une centaine de demandes depuis le début du Programme, dont bon nombre ont été approuvées. La propre équipe d'enquête du Programme a repéré plusieurs cas où on estime que le représentant a délibérément induit en erreur le personnel du Programme. L'équipe a recommandé dans un rapport d'enquête de mars 2014 de signaler le comportement de ce représentant à l'organisme de réglementation pertinent. Or, le Ministère ne l'a pas fait.

Nous sommes d'avis que le Ministère devrait se donner un processus visant à interdire à des demandeurs et/ou à leurs représentants de présenter des demandes en vertu du Programme. Dans le formulaire de demande et le guide de présentation d'une demande du Programme, il est clairement indiqué que l'on s'attend à une divulgation honnête de renseignements de la part du demandeur et/ou de son représentant. Plus précisément, le formulaire et le guide indiquent clairement le risque pour toute personne ayant fait des déclarations frauduleuses ou trompeuses ou ayant dissimulé de l'information d'être exclue de toute participation future au Programme. Le personnel du Ministère nous a indiqué que la direction du Programme peut exclure des demandeurs, mais qu'elle n'a jamais pris de mesures à cet égard. Nous avons aussi été informés qu'un protocole d'interdiction s'imposait en vue de permettre aux membres de l'équipe d'interdire un représentant ou un demandeur. Or, sept ans après le lancement du Programme, ce protocole n'existe toujours pas.

En février 2014, le ministre de Citoyenneté et Immigration a déposé un projet de loi visant à investir le Ministère de l'autorisation légale d'imposer des sanctions aux demandeurs qui présentent des renseignements personnels trompeurs ou aux gens qui exploitent les immigrants; et d'interdire à la personne ou à l'organisme ou à toute autre personne ou organisation prescrite (non définie) de présenter une demande ou de fournir des services prescrits à un demandeur pour une période maximale de deux ans. Le projet de loi n'avait pas été adopté quand les élections ont été déclenchées en mai 2014. Nous qualifions cette initiative d'étape positive.

De janvier 2011 à avril 2014, la direction du Programme a rejeté les demandes de 30 représentants au motif qu'ils avaient fourni des renseignements frauduleux au nom de leurs clients. Auparavant, ces représentants avaient représenté 234 candidats approuvés en vertu du Programme. Nous avons examiné un échantillon de ces dossiers approuvés et avons constaté que l'équipe chargée du traitement n'avait pas toujours vérifié l'information fournie par les demandeurs lors d'entrevues téléphoniques ou en personne ou lors de visites sur les lieux, à savoir les principaux moyens dont dispose l'équipe du Programme pour déceler les fausses déclarations. Nous sommes donc préoccupés que certaines de ces 234 demandes soient frauduleuses. Vers la fin de l'audit, le gouvernement fédéral et le Ministère ont entrepris un exercice d'assurance de la qualité dans le cadre duquel ont été sélectionnés aux fins d'examen certains dossiers approuvés en vertu du Programme mais non encore traités par le gouvernement fédéral aux fins de l'octroi de la résidence permanente. Or, moins de 10 % des 234 dossiers en question ont été visés par cet exercice, car bon nombre d'entre eux, qui dataient d'aussi loin que 2011, avaient déjà été traités par le gouvernement fédéral.

Des dossiers douteux ont été signalés mais le personnel du Ministère n'a pas fait de suivi

Bien que l'équipe de traitement du Programme avait l'habitude de marquer aux fins de suivi les dossiers qu'elle trouvait suspects, elle n'a pas fait de suivi au titre de bon nombre d'entre eux. Avant novembre 2013, la pratique générale était d'approuver certains dossiers suspects mais de les marquer afin de les examiner à nouveau dans six mois. Ces dossiers, tant le fait de candidats que d'employeurs, satisfaisaient habituellement aux critères du Programme. Toutefois, ils exigeaient une vérification additionnelle pour s'assurer qu'après un certain temps les critères étaient toujours satisfaits. On a mis un terme à cette pratique en novembre 2013, privilégiant plutôt une diligence raisonnable plus poussée au moment de la première évaluation des dossiers. Ainsi, le personnel ne doit donner son approbation que s'il est persuadé que les critères d'admissibilité ont été satisfaits et continueront à l'être.

D'octobre 2011 à novembre 2013, 262 dossiers approuvés ont été marqués aux fins de suivi. Bien que le personnel ait indiqué que certains suivis avaient été effectués, il n'a pu nous dire de quels dossiers il s'agissait, ni quelles avaient été les constatations, car aucun système de suivi n'est en place. Nous avons examiné un échantillon des dossiers marqués pour suivi et avons trouvé des indications de suivi dans seulement 8 % d'entre eux. En avril 2014, 71 % des candidats marqués aux fins de suivi avaient reçu leur résidence permanente, le Ministère n'ayant pas saisi l'occasion d'annuler leur désignation si des préoccupations les concernant avaient été signalées. Moins de 6 % de ces 262 dossiers ont été visés par l'exercice d'assurance de la qualité lancé par le gouvernement fédéral et le Ministère vers la fin de notre audit, car ceux qui dataient le plus avaient déjà été traités par le gouvernement fédéral et, de ce fait, ne cadraient pas avec la portée de l'exercice d'assurance de la qualité. À notre avis, il aurait été utile de poursuivre l'exercice.

RECOMMANDATION 4

Pour que l'équipe chargée du traitement puisse examiner en profondeur et de façon appropriée les demandes où interviennent des représentants potentiellement sans scrupules et pour décourager les candidats peu scrupuleux d'abuser du Programme de désignation des candidats de la province, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- élaborer un processus pour assurer le suivi des représentants et des candidats inquiétants, et alerter le personnel de traitement;
- définir les situations où l'exclusion de représentants et de demandeurs est justifiée, et prendre les mesures qui s'imposent pour autoriser l'exclusion;
- effectuer un examen des 234 demandes de candidat présentées par des représentants douteux;
- effectuer un examen des 262 demandes marquées aux fins de suivi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les programmes de sélection des immigrants présentent un risque inhérent de fraude en matière d'immigration. Il faut donc déployer des efforts continus pour déceler, décourager et sanctionner les individus, les consultants en immigration et les compagnies, au besoin. L'équipe du Programme doit être vigilante et constamment examiner, évaluer et mettre à jour ses systèmes, ses protocoles et ses outils, et échanger les meilleures pratiques.

À la fin d'octobre 2014, le Ministère a apporté des changements au système d'information de gestion des cas, faisant en sorte que soient signalés au personnel chargé du traitement les représentants et les employeurs inquiétants.

La mise en oeuvre d'un processus d'exclusion exige du Ministère qu'il trouve un équilibre entre le besoin d'assurer l'intégrité du Programme et

le droit à l'équité de la procédure des individus qui pourraient être exclus. Le gouvernement de l'Ontario entend réintroduire son projet de loi en matière d'immigration durant la présente session. Ce projet de loi prévoira, entre autres, le pouvoir d'établir une procédure d'exclusion. Une fois le projet de loi adopté, le Ministère entend mettre en place un protocole d'exclusion.

Au début de 2015, le Ministère aura achevé son examen des 234 demandes de candidat présentées par des représentants douteux. Le Ministère examinera aussi toutes les demandes marquées aux fins de suivi. À la fin d'octobre 2014, des changements ont été apportés au système d'information de gestion des cas afin de pouvoir marquer des cas pour suivi.

Certaines demandes sont traitées en priorité

Même si le Ministère déclare publiquement que les demandes sont traitées selon le principe du premier arrivé, premier servi, certaines demandes sont traitées en priorité. Par exemple, quand le statut juridique permettant à un demandeur de demeurer au Canada est sur le point d'échoir ou lorsque l'employeur figure sur une liste de priorités. En 2013, les dossiers prioritaires ont été traités, en moyenne, trois fois plus rapidement que les dossiers non prioritaires. Nous avons constaté les problèmes suivants en ce qui concerne l'établissement des priorités :

- Le Ministère n'informe pas le public que certains dossiers sont traités en priorité. Au contraire, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick informent le public qu'ils traitent en priorité les demandes de certains volets de leur programme.
- Les raisons motivant l'attribution d'une priorité à un employeur ne sont pas claires. Le Ministère nous a informés qu'une priorité était attribuée aux employeurs, par exemple, les hôpitaux, les universités et les entreprises cotées en bourse et privées de secteurs stratégiques déterminés par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (p. ex. technologie de l'information, services financiers et économie verte), auprès desquels le Ministère a activement fait la promotion du Programme pour accroître le nombre de demandeurs. Cependant, nous avons constaté que seulement 20 % des entités figurant sur la liste de priorité comptaient parmi celles ayant fait l'objet d'activités de promotion. Par ailleurs, plus de 20 entreprises auprès desquelles le Ministère avait fait la promotion du Programme ne figuraient pas sur la liste de priorités.
- Nous avons noté un cas où les dossiers d'un représentant ont été traités beaucoup plus rapidement que le dossier moyen, même si aucun motif ne justifiait l'attribution d'une priorité. Dans ce cas, un ancien employé du Programme a été embauché comme représentant par un cabinet d'avocats. Exception faite des dossiers des entreprises dont les demandes en vertu du Programme sont habituellement traitées en priorité, les autres dossiers de ce représentant ont été traités dans un délai de 20 jours comparativement au délai moyen de 100 jours des dossiers réguliers.

En réaction à nos demandes de renseignements, le Ministère a mis à jour la liste de priorités afin d'y porter les organisations qui, à son avis, devraient bénéficier d'un traitement prioritaire (c.-à.-d. les employeurs auprès desquels le Ministère a fait la promotion du Programme). En mai 2014, la liste de priorités mise à jour comptait environ 80 entreprises comparativement à plus d'une centaine auparavant.

RECOMMANDATION 5

Pour faire en sorte que les processus de traitement des demandes soient justes et transparents et que les candidats comblent les besoins économiques de la province, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) doit :

- réexaminer la pratique visant à tenir une liste de priorités des employeurs;
- consulter les ministères qui surveillent les secteurs que le gouvernement estime stratégiques pour déterminer quels employeurs devraient être portés sur la liste de priorités;
- informer le public de l'existence d'une liste de priorités, si celle-ci est maintenue.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère réexaminera la pratique de tenir une liste de priorités des employeurs et élaborera des politiques opérationnelles qu'il mettra à jour semestriellement.

À compter de novembre 2014, le Ministère participera aux réunions de la Table des employeurs des ministres pour discuter des besoins du marché du travail et des secteurs prioritaires afin d'être plus en mesure de prendre des décisions éclairées quant à l'établissement et au maintien d'une liste de priorités pour le traitement des demandes.

Si une liste de priorités est maintenue, le Ministère veillera à en informer le public.

Le passage à un processus d'évaluation des demandes à un seul palier est peut-être prématuré

Au moment de l'audit, la direction du Programme envisageait de remplacer le processus actuel d'évaluation des demandes à deux paliers par un processus à un seul palier. Le but était de traiter davantage de demandes sans devoir embaucher d'autres d'employés et de pouvoir atteindre les limites de désignations de plus en plus élevées des prochaines années. Or, nous estimons que la direction du Programme doit d'abord agir pour s'assurer que son personnel prenne systématiquement de saines décisions avant d'opérer ce changement.

Au moment de l'audit, toutes les demandes d'approbation de poste et de candidat étaient d'abord évaluées par un enquêteur-analyste non investi du pouvoir de prendre des décisions. Ensuite, un agent principal de traitement passait en revue l'évaluation de l'enquêteur-analyste et approuvait ou rejetait la demande. S'il l'approuvait, il émettait un certificat de désignation. Nous avons examiné le processus d'approbation des demandes d'approbation de candidat et de poste traitées en 2013 et avons relevé 11 cas où divers employés de niveau supérieur avaient ultimement approuvé des demandes dont des membres subalternes du personnel avaient recommandé le rejet. Dans tous les cas sauf un, la justification de l'approbation subséquente était documentée. Dans deux cas, à notre avis, la justification d'infirmer la décision initiale de rejet n'était pas raisonnable.

Dans la perspective de passer à un processus d'approbation à un seul palier, la direction du Programme a demandé l'autorisation d'ajouter les enquêteurs-analystes à la liste des employés du Ministère autorisés à approuver, à rejeter ou à réexaminer des décisions. La dernière fois – en novembre 2013 – que la direction du Programme a demandé cette délégation de pouvoirs, le Ministère a refusé. Le Ministère nous a indiqué vouloir réitérer cette demande. Nous sommes d'avis qu'il faut d'abord en faire davantage pour améliorer la qualité et la cohérence des décisions prises par le personnel chargé du traitement avant de proposer un tel changement. Au nombre des choses à faire, il faudrait adopter un manuel de fonctionnement et mieux former le personnel du Programme.

Le traitement des demandes ne se fait pas en temps opportun

L'audit révèle que le traitement des demandes ne se fait pas dans les délais cibles prévus dans les normes de service du Programme et que les délais de traitement signalés au Ministère ne seraient peut-être pas exacts. Le Programme est assorti de deux normes de service :

- 80 % des demandes d'employeur et de candidat, pourvu qu'elles soient complètes, doivent être traitées dans les 90 jours;

- les dossiers du volet investissement doivent être transmis aux ministères chargés de les évaluer dans les 15 jours ouvrables suivant leur réception.

Bien que les demandeurs s'attendent à ce que l'évaluation de leurs demandes se fasse, en règle générale, dans des délais raisonnables, il importe aussi d'assurer un juste équilibre entre la rapidité de traitement et le temps requis pour la diligence raisonnable. Le suivi des délais de traitement est fait manuellement par le Ministère, car son système informatisé de gestion des cas ne compte pas de champ où consigner la date à laquelle tous les documents d'une demande ont été reçus. À partir d'un échantillon de dossiers, nous avons vérifié l'exactitude des dates auxquelles tous les documents requis avaient été soumis. Dans environ 60 % des cas, nous avons constaté que les délais de traitement avaient été sous-estimés de 1 à 14 jours. Dans 15 % des cas, les délais de traitement avaient été surestimés. À la lumière de cette information, nous avons des préoccupations quant à l'exactitude des délais de traitement signalés au Ministère.

En ce qui concerne la première norme de service, le pourcentage des demandes complètes qui avaient été traitées dans les 90 jours suivant leur réception a été de 56 % en 2012 et de 67 % en 2013, tel qu'indiqué à la **figure 7**. La période moyenne de traitement d'une demande s'élevait à 116 jours en 2012 et à 85 jours en 2013. Comme on pouvait s'y attendre, les délais de traitement des demandes sans offre d'emploi ont été un peu plus courts que ceux des demandes avec offre d'emploi.

Pour ce qui est de la deuxième norme de service, entre le 1er janvier 2009 et le 30 avril 2014, seulement 57 % des demandes du volet investissement ont été transmises aux ministères évaluateurs dans le délai cible de 15 jours. En moyenne, les demandes du volet investissement ont été transmises aux ministères évaluateurs dans les 27 jours ouvrables suivant leur réception au Programme. Dans le cas d'un certain nombre de demandes, il a fallu compter plus d'une centaine de jours.

Au 30 avril 2014, environ 30 % des 79 demandes du volet investissement en voie d'évaluation par d'autres ministères dataient d'au moins deux ans. Tant la direction du Programme que des représentants d'un des ministères évaluateurs nous ont dit que l'évaluation des demandes du volet investissement est plus complexe que celle des autres types de demandes. Lors de nos visites sur les lieux, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas fait de

Figure 7 : Délai de traitement de toutes les demandes d'employeur et de candidat, 2012 et 2013

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

	Délai moyen de traitement (en jours)		% des demandes évaluées dans un délai de 90 jours	
Type de demandes	**2012**	**2013**	**2012**	**2013**
Demandes d'employeur	153	88	43	63
Demandes de candidat				
Tous les candidats sans offre d'emploi	71	69	69	71
Titulaires d'une maîtrise	72	69	69	71
Titulaires d'un doctorat	60	66	79	71
Tous les candidats avec offre d'emploi	111	112	61	63
Travailleurs étrangers	114	82	61	69
Étudiants étrangers[1]	96	95	62	62
Investisseurs	120	488[2]	69	3
Toutes les demandes	**118**	**85**	**56**	**67**

1. Étudiants titulaires d'un grade ou d'un diplôme d'études postsecondaires ayant reçu une offre d'emploi.
2. Le nombre de demandes rejetées a été beaucoup plus élevé en 2013; il faut compter plus de temps pour traiter une demande rejetée.

suivi auprès des ministères évaluateurs pour déterminer ce qui motivait ces longs délais.

La direction du Programme entend instaurer le dépôt électronique des demandes pour permettre aux demandeurs de soumettre leurs demandes et de faire le suivi de leur traitement en ligne. Les exigences opérationnelles de cette initiative ont été mises au point en novembre 2013; elles sont similaires à celles d'autres systèmes gouvernementaux axés sur des applications dotées d'une fonction de dépôt électronique. Le Ministère prévoit cibler d'abord les demandes d'employeur, puis les demandes de candidat. À la fin de notre audit, le Ministère n'avait toujours pas lancé cette initiative. Au Manitoba et en Saskatchewan, les demandes de candidat sont produites électroniquement.

Le processus de réexamen des demandes rejetées n'est pas exécuté en temps opportun

Il ressort de notre audit que les demandes visées par un appel déposé par un demandeur, une fois sa demande rejetée, ne sont pas traitées en temps opportun. Les employeurs et les candidats éventuels dont la demande est rejetée peuvent en appeler de la décision. Dans le cadre du processus d'appel, le Ministère confie le dossier à un agent différent de l'agent initial et le charge de déterminer si, dans sa façon d'appliquer les critères, le personnel du Programme a commis une erreur ou rendu une décision « préjudiciable » (injuste) pour le demandeur. La plupart des autres provinces ont aussi greffé un processus d'appel à leur programme de désignation des candidats. Au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas de processus d'appel et les candidats rejetés doivent attendre deux ans avant de pouvoir présenter une nouvelle demande.

Nous avons examiné les appels datant de 2012 et de 2013 et constaté que 30 % et 45 % respectivement des demandeurs rejetés avaient interjeté appel. Au moment de l'audit, les demandes visées par certains des appels de l'une et de l'autre année n'avaient toujours pas été réévaluées (**figure 8**). Le nombre de demandes visées par un appel et le pourcentage de décisions infirmées varient de façon appréciable d'une année à l'autre; la direction du Programme n'a pu expliquer pourquoi.

RECOMMANDATION 6

Pour que le processus d'examen des demandes soit efficient et efficace, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) doit :

- retarder la mise en oeuvre d'un processus d'évaluation des demandes à un seul palier tant que de la formation et un encadrement plus robustes au profit des employés ne seront pas mis en oeuvre et utilisés efficacement;
- se donner un système pour mesurer aisément combien de temps il faut pour traiter une demande et un appel, et faire le suivi en temps opportun des dossiers dont les délais sont largement dépassés;
- transmettre aux ministères évaluateurs, à des fins d'examen et dans des délais opportuns, les demandes du volet investissement, fixer un délai d'examen standard pour les ministères évaluateurs, et faire un suivi quand les délais des évaluations sont largement dépassés;

Figure 8 : État et résultats des appels, 2012 et 2013

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

Année	N^bre de demandes visées par un appel	% d'appels toujours en attente en avril 2014	% des décisions infirmées en appel	
			Demandes d'employeur	Demandes de candidat
2012	200	13	10	24
2013	92	18	2	9

- mettre en oeuvre, dans les plus brefs délais, le dépôt électronique des demandes de tous les volets du Programme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est à revoir tous les aspects de son système d'examen des demandes en vue d'assurer l'intégrité du Programme et de faciliter l'introduction d'un volet révisé (volet investissement) et des nouveaux volets proposés (entrepreneurs et entrée express). Dans le cadre de cet examen, on se penchera sur tous les aspects du traitement, dont les systèmes de bases de données et les outils, les directives et la formation. Les travaux ont été lancés il y a plus d'un an – certains éléments ont déjà été lancés et des aspects additionnels seront mis en oeuvre en 2015.

Le Ministère entend conserver son système de traitement à deux paliers durant la transition vers un nouveau manuel de fonctionnement et la mise en oeuvre de nouveaux outils et de nouvelles procédures.

Le Ministère a récemment révisé son approche en matière de suivi des délais de traitement des demandes afin de s'aligner sur la méthodologie du gouvernement fédéral. À la fin d'octobre 2014, le système d'information de gestion des cas a été mis à jour. Il peut dorénavant alerter le personnel quand le traitement des demandes excède les délais de traitement standards.

Le Ministère travaille à une refonte du volet investissement du Programme qui servira notamment à intégrer une approche « guichet unique » au processus de traitement des demandes. De nouvelles directives opérationnelles seront élaborées dans le but de préciser les délais impartis pour l'examen et l'évaluation des demandes du volet investissement.

Au début de 2015, le Ministère lancera un projet pilote en vue de la mise en oeuvre de la fonction de dépôt électronique. Au terme du projet pilote, le Ministère évaluera l'initiative. Le Ministère s'attend à avoir pleinement mis en oeuvre la fonction de dépôt électronique d'ici l'été 2015.

Le volet investissement pourrait être mieux défini

Il ressort de notre audit que les efforts du Ministère pour susciter davantage d'intérêt à l'égard du volet investissement pourraient accentuer les risques, surtout que la direction du Programme n'a pas établi de critères prescrits à l'intention des ministères évaluateurs chargés de déterminer si un projet d'investissement est admissible. Par ailleurs, ces ministères pourraient ne pas compter dans leurs rangs les compétences requises.

De 2008 à 2013, en vertu du Programme, 52 candidats (ou 1 % de tous les candidats désignés) ont été désignés pour venir en Ontario et travailler aux 10 projets d'investissement approuvés, le montant des investissements proposés totalisant 338 millions de dollars. De 2009 au 30 avril 2014, le Ministère a rejeté environ 75 % des projets d'investissement qu'il a évalués invoquant une ou plusieurs des trois raisons suivantes : le projet n'avait pas reçu l'aval d'un ministère évaluateur, la demande était incomplète, et/ou les critères d'admissibilité n'avaient pas été respectés.

Voici nos préoccupations concernant le volet investissement :

- Il n'existe pas de critères prescrits en vue d'aider les ministères évaluateurs à déterminer si un projet d'investissement engendrera des retombées économiques appréciables pour l'Ontario. Il pourrait en résulter la prise de décisions subjectives et incohérentes par les évaluateurs.
- Les ministères qui doivent prendre des décisions concernant des projets d'investissement pourraient ne pas compter dans leurs rangs des employés aptes à évaluer la viabilité d'un investissement. Une firme de consultants dont les services ont été retenus par le Ministère

en 2013 lui a recommandé d'examiner la possibilité de confier à des experts d'institutions financières du secteur privé l'évaluation de la viabilité des investissements. Nous sommes plutôt d'avis qu'il serait plus rentable pour le Ministère d'imposer aux demandeurs du volet investissement de retenir les services d'experts externes pour évaluer et confirmer la viabilité financière de leurs investissements.

- L'équipe du Programme ne fait pas le suivi des médias en langues étrangères des groupes ethniques qui comptent parmi les clients habituels de ce volet en vue de repérer des projets d'investissement qui y sont annoncés et qui ciblent des candidats désignés potentiels. Nous avons consulté les journaux locaux de trois communautés ethniques et repéré deux annonces douteuses dans l'un des journaux.
- Le Ministère ne fait pas de publicité à propos du Programme dans des journaux ethniques en vue de clarifier les critères du Programme, voire d'alerter les demandeurs à l'existence d'activités illégales. Dans le but d'élargir l'admissibilité au volet investissement et de susciter davantage d'intérêt à son égard, le Ministère a réduit le seuil des investissements de 10 millions de dollars à 3 millions de dollars en 2009. Le gouvernement fédéral a exprimé des préoccupations, en 2012, quant au seuil des investissements et a souligné que la conception du volet investissement pourrait le rendre vulnérable à des investissements passifs. Une firme de consultants, dont les services ont été retenus en 2013 par le Ministère pour effectuer une évaluation des risques du volet investissement, a fait une observation similaire. Le relèvement du seuil des investissements pourrait atténuer le risque posé par les investissements passifs.

À la fin de mai 2014, le Ministère a demandé l'autorisation de refondre le volet investissement. Dans la nouvelle version de ce volet, il est prévu de confier à un seul ministère l'évaluation et l'approbation des projets d'investissement. On prévoit aussi conclure une entente avec le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure quant aux rôles et aux responsabilités liés à l'évaluation des projets d'investissement. Au moment de l'audit, le Ministère n'avait pas encore conclu d'entente avec ce ministère.

RECOMMANDATION 7

Pour que les demandes du volet investissement soient systématiquement évaluées au titre de la mesure dans laquelle ils sont conformes aux objectifs du Programme, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- élaborer des critères d'examen en vue de déterminer si un projet d'investissement engendrera des retombées économiques appréciables au profit de l'Ontario;
- trouver une formule efficace et économique en vue de bénéficier des services d'experts lors de l'évaluation de la viabilité d'investissements;
- examiner la possibilité de relever le seuil des investissements pour décourager les investissements passifs;
- envisager la possibilité de faire de la publicité à propos des critères du Programme dans des médias ciblant les groupes ethniques qui comptent parmi les clients réguliers du Programme, et assurer le suivi de ces médias afin d'y repérer des annonces douteuses concernant le Programme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le volet investissement est une voie importante pour les investisseurs étrangers et multinationaux qui souhaitent lancer de nouvelles entreprises ou investir dans des entreprises existantes en Ontario.

En septembre 2014, le Ministère a retenu les services d'un consultant en vue de faciliter la refonte des outils d'évaluation du volet investissement qui seront lancés au début de 2015. Le

Ministère s'attend à ce que la refonte globale du Programme, en ce qui a trait au volet investissement, se traduise par l'amélioration des critères d'examen et des méthodes de suivi, dont de l'évaluation des emplois créés.

L'équipe de la direction qui a dans le passé évalué plus de 75 % des projets d'investissement passera du ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure au ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international. Le consultant déterminera de quels types de conseillers externes le Ministère aura toujours besoin pour bien évaluer la viabilité des projets d'investissement.

Dans le cadre de la refonte, le Ministère déterminera aussi si le seuil d'investissement doit être relevé et si un tel relèvement serait utile pour décourager les investissements passifs.

Le Ministère a fait appel à l'Organisation internationale pour les migrations (une organisation intergouvernementale qui fournit divers services aux programmes canadiens d'immigration) pour procéder à des vérifications à l'étranger, à savoir en Chine et dans 15 autres pays. Le Ministère se penchera sur l'utilité de faire un suivi des médias ethniques ou d'y faire de la publicité.

La détection de fausses déclarations et de fraudes

Le Service de l'intégrité du programme ne dispose pas d'outils et de directives efficaces

Même si le Ministère a pris des mesures pour se doter d'un service de l'intégrité du Programme, ces mesures n'optimisent ni le service, ni les données, ni les meilleures pratiques existantes pour renforcer l'intégrité du Programme et contrer les risques de fraude.

Durant les premières années du Programme, le personnel se chargeait essentiellement de traiter les demandes et de vérifier l'authenticité des documents. En septembre 2012, le Ministère a créé un service de l'intégrité du programme chargé de l'assurance de la qualité, de la prévention des fraudes et de la gestion des risques afin que seules les personnes satisfaisant aux critères d'admissibilité soient sélectionnées aux fins de la désignation. Le service de l'intégrité du programme a mis ses compétences à profit lors d'entrevues dans le cadre d'enquêtes. Il a également fait des visites sur les lieux pour renforcer les mesures de diligence raisonnable lors du traitement de certaines demandes et des activités d'assurance de la qualité postérieure aux désignations. Bien qu'il s'agisse d'une bonne initiative, voici nos préoccupations quant à l'efficacité de ce service :

- Le service ne dispose pas de directives opérationnelles. Le Ministère a entrepris d'élaborer un cadre d'intégrité pour le Programme au début de 2014, soit sept ans après le lancement du Programme. Ce cadre devrait intégrer pleinement dans le Programme les activités de gestion des risques, d'assurance de la qualité ainsi que de prévention et de détection des fraudes. Au moment de l'audit, le cadre et le plan d'action connexe n'avaient pas encore été mis au point.
- Dans le cadre du Programme, les données ne sont pas analysées en vue d'identifier les sources de risques potentielles (p. ex. les représentants ayant un taux élevé de demandes rejetées, les employeurs faisant fréquemment de fausses déclarations) et, en conséquence, les demandes provenant de ces sources ne sont pas examinées plus attentivement.

Chaque semestre, les responsables des programmes de désignation de candidats de chacune des provinces soumettent un sommaire à CIC, qui compile les renseignements et les diffuse aux provinces. Afin de tenter de repérer de meilleures pratiques en matière d'intégrité de programme ainsi que des mécanismes antifraude, nous avons examiné les plus récentes données compilées en

mai 2014. Sont présentées ci-dessous des activités de programme dignes de mention menées dans d'autres provinces, mais pas en Ontario :

- consulter des organisations internationales pour vérifier les titres de compétences et les antécédents professionnels des demandeurs;
- déposer des plaintes à l'égard de représentants en immigration auprès de leur organisme de réglementation.

Nous avons constaté que le service de l'intégrité du programme avait mis au point, en janvier 2013, un outil de dépistage en vue d'aider les agents chargés du traitement à prendre des décisions cohérentes quant aux dossiers à lui acheminer aux fins d'un examen plus poussé. Cet outil de dépistage compte 20 indicateurs de risque, dont les omissions ou les « trous » dans les demandes, l'existence de renseignements de source contradictoires, le recours à un représentant inquiétant, et le fait qu'une demande antérieure de statut d'immigrant ait été refusée. Le personnel du Programme nous a indiqué que l'outil n'a été utilisé que durant une brève période, car la direction du Programme estimait qu'il ralentissait le traitement des demandes.

Il y a des faiblesses dans l'échange de renseignements avec d'autres parties

Même si l'échange de renseignements avec des parties externes, dont le gouvernement fédéral et les organismes d'application de la loi, pourrait faciliter la détection et la résolution de fraudes, le Ministère ne collabore pas clairement et systématiquement en temps opportun.

Parfois, le Ministère obtient de l'information de parties externes, dont des organismes d'application de la loi, qui pourrait être utile dans ses enquêtes en vue d'évaluer si les demandeurs sont qualifiés. Légalement, rien n'interdit au Ministère de divulguer un vaste éventail de renseignements au gouvernement fédéral, y compris à Citoyenneté et Immigration Canada et à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). En fait, dans le formulaire de demande du candidat, le demandeur autorise le Ministère à divulguer aux agents d'immigration fédéraux les renseignements qu'il juge nécessaires, de même qu'il autorise les agents d'immigration fédéraux à obtenir les mêmes renseignements du Ministère. En outre, l'accord fédéral-provincial en matière d'immigration autorise les deux administrations à échanger de l'information dans le but d'assurer l'intégrité du Programme. Qui plus est, nous avons constaté qu'en 2009, le personnel du Programme avait indiqué aux autres provinces et territoires qu'il était autorisé, en vertu du Programme, à échanger de l'information à propos des demandeurs et de leurs demandes avec CIC, dont des renseignements à propos de fraudes. Des représentants du gouvernement fédéral que nous avons rencontrés nous ont indiqué qu'ils s'attendent à ce que la province échange de l'information pertinente avec le gouvernement fédéral; en fait, elle y est tenue. Néanmoins, nous avons constaté ce qui suit :

- Le personnel du Programme est préoccupé par un certain nombre de représentants que le Ministère soupçonne d'abuser du Programme, surtout dans le cadre des demandes du volet investissement. Même si, au bout du compte, le Ministère a rejeté ces demandes, il n'a pas communiqué aux autres ministères de l'Immigration fédéral, provinciaux et territoriaux les noms des représentants potentiels et de leurs demandeurs qui pourraient également amorcer une démarche d'immigration auprès des autres administrations au Canada.
- Il n'existe aucune politique opérationnelle définissant les circonstances en vertu desquelles le personnel du Programme devrait transmettre des cas au gouvernement fédéral et, le cas échéant, aux organismes d'application de la loi.
- Le Ministère ne tient pas une liste des demandes de renseignements d'autres parties ou des cas de transmission de renseignements à d'autres parties. Il s'ensuit que cela restreint sa capacité à gérer les cas et à en assurer le suivi. Par exemple, le personnel du Programme a recommandé, en mars 2014,

que l'information relative à un dossier soit transmise à l'ASFC : une firme de consultants en immigration avait fait de fausses déclarations à son sujet et au sujet de ses clients au Programme. L'ASFC est chargée de faire observer la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada et de mener des enquêtes criminelles sur des affaires d'immigration. Dans un autre cas, le personnel du Programme a constaté qu'il a pu y avoir et qu'il pourrait toujours y avoir des risques à l'intégrité du Programme quand une entrepreneure a fait de fausses déclarations en vue de réaliser un gain financier. Plus précisément, il a été allégué que l'entrepreneure avait vendu des certificats de désignation factices à des étrangers à un prix variant entre 150 000 $ et 400 000 $ le certificat. Dans ce cas, le personnel du Programme a proposé en juin 2013 de rencontrer des représentants de l'ASFC pour discuter du plan d'action à suivre. Dans les deux cas, le Ministère n'en a pas informé l'ASFC; il a plutôt transmis de l'information à propos du cas, après en avoir retranché les renseignements personnels, à CIC, mais seulement en juillet 2014. Le Ministère s'attendait à ce que CIC transmette les cas à l'ASFC. Nous nous serions attendus à ce que ces cas soient aussi transmis à un ou plusieurs organismes d'application de la loi. Après avoir été saisi de notre recommandation, le Ministère a transmis officiellement ces cas à la Police provinciale de l'Ontario, avec copie à la GRC, à la fin septembre 2014. Or, le Ministère y avait caviardé des renseignements personnels clés, ce qui obligera les organismes d'application de la loi à obtenir l'information retranchée auprès du Ministère ou d'autres sources.

- Le Ministère n'a pas collaboré rapidement avec des parties externes. Dans un cas, des agents de la GRC à l'oeuvre dans un autre pays ont réclamé la collaboration du Ministère dans le cadre d'une enquête; la direction du Programme n'a autorisé cette collaboration que 10 mois plus tard. Les personnes clés de la GRC avaient alors terminé leurs affectations. Dans un autre cas, le Ministère a mis six mois à répondre à un informateur qui avait proposé de lui fournir des éléments de preuve potentiels d'un projet d'investissement prétendument illégal. La réponse : le Ministère n'acceptera pas les éléments de preuve. Bien que le personnel du Programme ait discuté de la possibilité de lui conseiller de remettre les éléments de preuve à un organisme d'application de la loi, il ne l'a pas fait.

Le Ministère a indiqué ne pas avoir échangé d'information avec le gouvernement fédéral, car il craignait d'enfreindre la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Or, nous n'avons trouvé aucune preuve documentaire qu'il avait consulté le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario pour obtenir des précisions à cet égard. À notre avis, l'échange d'information à propos de fraudes potentielles avec le gouvernement fédéral et des organismes d'application de la loi, quand les circonstances le justifient, serait dans l'intérêt public. Nous avons discuté de cette question avec le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario et ce dernier nous a informés sans tarder, tant de vive voix que par écrit, que [*traduction*] « il est raisonnable de penser qu'une institution est autorisée à divulguer des renseignements personnels à un organisme d'application de la loi si elle a des raisons de croire qu'une infraction a été commise, et ce, afin de permettre à l'organisme d'application de la loi de décider de mener ou non une enquête. Il est tenu pour acquis que les renseignements personnels divulgués se limiteront aux renseignements pertinents et nécessaires aux fins de l'application de la loi ».

En février 2014, le ministre des Affaires civiques et de l'Immigration a déposé à l'Assemblée législative un projet de loi visant à donner au Ministère l'autorisation légale de collaborer avec le gouvernement fédéral et les organismes d'exécution de la loi, et de leur divulguer des renseignements qu'il avait

compilés, dans la mesure où le Ministère a conclu une entente avec ces parties. Le projet de loi n'avait pas été adopté quand les élections ont été déclenchées en mai 2014.

Au terme de notre travail de vérification, le Ministère et Citoyenneté et Immigration Canada ont entrepris l'élaboration d'un protocole d'échange d'information, définissant les types de renseignements en matière d'intégrité de programme et de fraude à échanger.

RECOMMANDATION 8

Pour améliorer l'efficacité du service de l'intégrité du Programme en assurant la qualité des décisions de désignation, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- mettre en oeuvre le cadre et le plan d'action en matière d'intégrité du Programme, en tenant bien compte des meilleures pratiques des autres administrations;
- utiliser des indicateurs de risque pour repérer les dossiers à risque élevé exigeant un examen plus approfondi;
- clarifier les circonstances dans lesquelles le personnel chargé du traitement devrait acheminer des dossiers au service de l'intégrité du Programme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère finalisera le cadre et le plan d'action en matière d'intégrité du Programme une fois achevées les consultations en cours avec des conseillers externes et ses partenaires fédéraux. Le cadre et le plan d'action faciliteront la tâche au personnel et compléteront les nouveaux pouvoirs législatifs.

Le Ministère, en collaboration avec un consultant, est à mettre au point un outil de triage et d'évaluation des risques destiné au personnel du Programme. Cet outil, qui sera lancé en 2015, renforcera aussi le processus utilisé par le personnel pour décider des dossiers à acheminer au service de l'intégrité du Programme. Ce processus formel sera porté dans le manuel de fonctionnement au début de 2015.

RECOMMANDATION 9

Pour que des mesures appropriées et opportunes soient prises relativement à des fraudes potentielles en matière d'immigration, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- obtenir une interprétation de la loi en matière de protection de la vie privée du Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario en vue de confirmer quels renseignements peuvent être divulgués au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi quand des possibilités de fausses déclarations ou de fraude sont détectées ou soupçonnées;
- déposer des plaintes officielles auprès des organismes d'application de la loi, dont la GRC, et tout autre organisme de réglementation pertinent dès qu'il a la preuve d'une fraude potentielle en matière d'immigration.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En septembre 2014, le Ministère a conclu une entente d'échange de renseignements avec Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) autorisant la divulgation à CIC de renseignements personnels compilés en vertu du Programme. Des protocoles ont aussi été établis en vue de communiquer de l'information à propos d'activités frauduleuses potentielles. Le Ministère sait que CIC échange des renseignements pertinents avec l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Depuis la conclusion de cette entente, le Ministère a transmis un certain nombre de dossiers à CIC où des cas de fraudes étaient soupçonnés.

En octobre 2014, la Direction des services juridiques du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs a engagé une discussion avec le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée à propos de l'étendue des pouvoirs du Programme en matière de divulgation de renseignements personnels à des organismes d'application de la loi et au gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Les parties entendent poursuivre leurs échanges. Le Ministère dispose déjà du pouvoir d'échanger certains types de renseignements personnels dans diverses circonstances. Ce pouvoir a été élargi quand le Ministère et CIC ont conclu une entente d'échange de renseignements. Une fois que le Ministère aura obtenu des précisions quant à sa capacité élargie de transmettre des renseignements à propos de cas à des organismes d'application de la loi, dont la Gendarmerie royale du Canada, la Police provinciale de l'Ontario, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et l'Agence des services frontaliers du Canada, il pourra, selon les besoins, leur transmettre des cas où des possibilités de fraude en matière d'immigration sont soupçonnées. Enfin, si le projet de loi du gouvernement est adopté, le Ministère disposera de nouvelles façons d'échanger des renseignements à l'appui de ses activités en matière d'intégrité du Programme.

Système de traitement des cas

Le Ministère a mis au point un système de gestion des cas (CMOD) qui est en exploitation depuis janvier 2013. On y enregistre les décisions de cas, les renseignements à propos des demandeurs et les documents clés tels que les lettres de notification et les certificats de désignation. Nous avons constaté, dans ce système, les problèmes importants suivants eu égard à l'intégrité des données :

- L'accès à certaines fonctions du système n'est pas restreint et les fichiers de dossier ne sont pas verrouillés une fois les décisions rendues. Il s'ensuit que tous les utilisateurs peuvent entrer des décisions, modifier le statut de désignation et imprimer des certificats de désignation. Nous avons aussi constaté que les droits d'accès au système de quatre anciens employés du Programme n'avaient pas été révoqués.
- On trouve dans le système des renseignements incomplets ou inexacts, car l'information n'y a pas toujours été entrée ou n'a pas été saisie de façon appropriée, entravant de ce fait les efforts déployés par les employés en vue d'analyser l'information. Nous avons constaté des exemples d'information déraisonnable ou manquante concernant les décisions de cas, les scores des tests de compétence linguistique et les revenus bruts fournis par les employeurs demandeurs.

Le système est aussi incapable de produire des rapports en vue d'aider l'équipe à assurer l'intégrité du Programme. Par exemple, il n'existe aucun rapport permettant aux employés d'identifier des problèmes comme les cas de représentants qui ont fréquemment fait de fausses déclarations. De même, le système ne produit pas de rapport d'exception permettant à la direction de repérer les dossiers auxquels des changements ont été apportés après qu'ils ont été fermés. En outre, au moment de la mise en oeuvre du système, la direction du Programme avait défini un certain nombre de rapports qu'elle souhaitait pouvoir produire sur divers sujets, par exemple les normes de service et les statistiques concernant les investissements, mais ces rapports ne pouvaient toujours pas être produits à la fin de notre audit.

Qui plus est, nous avons constaté des cas où des renseignements concernant des dossiers d'immigration avaient été transmis par courriel, en empruntant le système de courrier électronique du gouvernement, au compte de courrier électronique personnel d'un employé du Programme. De tels gestes posent un risque de divulgation involontaire de renseignements personnels.

RECOMMANDATION 10

Pour que le Programme de désignation des candidats de la province dispose de données de programme exactes et fiables, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- mettre en oeuvre des contrôles de système en vue de restreindre l'accès à des fonctions particulières aux employés investis du pouvoir de prendre des décisions;
- révoquer sans tarder les droits d'accès des employés qui quittent leur emploi;
- restreindre la possibilité de modifier des décisions de cas une fois qu'elles ont été rendues;
- renforcer la vérification de la validation des données entrées dans certains champs particuliers pour que seules des données raisonnables soient acceptées;
- identifier et mettre en oeuvre les rapports d'exception utiles parmi ceux réclamés par les employés;
- renforcer chez le personnel l'importance de ne pas transmettre à des comptes de courrier électronique personnels des renseignements concernant des dossiers d'immigration.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2011, le Ministère a entrepris de concevoir un outil informatisé de gestion de programme assorti d'une base de données sécurisée sur mesure – CMOD –, outil qui n'a pas encore été pleinement mis en oeuvre. En raison de la nature unique du travail et de la présence de données très sensibles, l'élaboration et la mise en oeuvre de ce système de base de données s'inscrivent dans un processus continu de développement, d'essai par des utilisateurs et d'évaluation, et ce, à chaque étape.

Le Ministère veillera à ce que soient révoqués les droits d'accès au CMOD des employés quittant le Programme, cette mesure s'inscrivant dans le processus formel de plan de sortie des employés.

Le Ministère doit prévoir la possibilité d'ajouts aux notes de cas et de changements aux décisions, entre autres, pour faciliter la révocation ultérieure d'une désignation ou le réexamen d'une demande rejetée. Il n'en demeure pas moins que pour que des décisions ne soient pas modifiées de façon inappropriée, le Ministère entend améliorer le système d'ici la mi-2015 en le dotant d'un système de notification d'alerte par courriel et d'un processus de signalement en vue d'aviser les employés investis de pouvoirs liés à l'intégrité du Programme que des changements ont été apportés à des décisions de cas déjà rendues. Ces employés devront ainsi s'assurer qu'il n'y a pas eu d'activité non autorisée ou inappropriée.

Dans l'immédiat, la vérification de la validité des données entrées se fait manuellement; le Ministère prévoit automatiser ce processus au début de 2015.

Le Ministère entend aussi produire des rapports d'exception, cette fonction devant être intégrée lors d'une mise à jour future du système.

La direction du Programme rappellera aux employés que tous les renseignements dans les dossiers d'immigration sont confidentiels et ne doivent pas être transmis à des comptes de courrier électronique personnels. Le Ministère leur rappellera régulièrement, dans le cadre de la formation et au moyen de bulletins transmis par courriel aux employés de la direction, les exigences de la Politique d'utilisation des ressources d'information et de technologie de l'information et de la Politique et des procédures opérationnelles en matière de classification aux fins de la sécurité et de la protection de la vie privée.

Certificats de désignation

Dans le cadre du Programme, des certificats de désignation sont émis à des demandeurs approuvés afin qu'ils puissent présenter une demande de

résidence permanente au gouvernement fédéral. Le demandeur doit annexer le certificat de désignation à la demande présentée au gouvernement fédéral. Chaque certificat de désignation porte un numéro attribué au hasard et est imprimé sur du papier doté de certains éléments de sécurité pour en empêcher la photocopie. D'après le Ministère, Citoyenneté et Immigration Canada ne lui a jamais signalé l'existence de certificats de désignation frauduleux.

Les contrôles concernant l'émission de certificats doivent être resserrés

Pour empêcher la circulation de certificats de désignation contrefaits, le Ministère fait parvenir chaque mois à CIC un fichier codé contenant une copie de tous les certificats émis. Ainsi, le gouvernement fédéral peut aisément déterminer si un certificat présenté à l'un de ses bureaux des visas, à l'étranger ou au pays, est un certificat contrefait.

Certaines préoccupations demeurent cependant quant aux contrôles du Ministère concernant les certificats de désignation :

- Des certificats vierges pourraient disparaître sans que nul ne le sache, car ils ne sont pas gardés sous clé durant la journée et le Ministère ne fait aucun rapprochement des stocks de papier servant à leur production pour s'assurer que tous les certificats ont été comptabilisés.
- Bien que le système de gestion des cas (CMOD) renferme des données concernant tous les candidats désignés et qu'il serve à produire les certificats de désignation, il n'est pas en mesure de produire une liste des certificats émis à l'intention du gouvernement fédéral. Le Ministère a dû se résoudre à produire cette liste sans l'aide du système. Or, cette liste n'est pas protégée par mot de passe et n'importe qui peut la consulter et la modifier sans laisser de traces.
- En raison de la faiblesse des contrôles, tant du fichier transmis au gouvernement fédéral par le personnel du Programme – où sont rassemblés les renseignements à propos des candidats désignés – que du système CMOD, une personne peut créer des certificats de désignation factices sans être démasquée. Par exemple, quiconque a accès au système CMOD peut créer un dossier de candidat, produire un certificat de désignation et ajouter le nom d'un candidat désigné factice à la liste transmise au gouvernement fédéral. Qui plus est, parce qu'il n'y a pas de rapports d'exception signalant les demandes créées et approuvées par la même personne, les certificats frauduleux créés pourraient ne pas être repérés.
- Nous avons comparé la liste de tous les candidats désignés en 2013 transmise au gouvernement fédéral aux dossiers du système de gestion des cas des candidats désignés et avons constaté que le Ministère avait émis un certificat de désignation à un demandeur dont la demande avait été rejetée. Quand nous avons informé le Ministère de ce que nous avions découvert, on nous a indiqué que le demandeur avait été avisé, que son certificat de désignation lui avait été retiré et que le gouvernement fédéral ne lui avait pas octroyé le statut de résident permanent. Après avoir constaté cette erreur, nous avons vérifié les fichiers équivalents des années 2011 et 2012, mais nous n'avons repéré aucun problème similaire. Le Ministère nous a indiqué qu'il est à revoir le processus pour éviter que de telles erreurs ne se reproduisent. En raison de la faiblesse des contrôles internes, il serait fort difficile pour le Ministère de savoir s'il y a eu des abus.

Malgré le retrait de leur désignation, des individus sont quand même devenus des résidents permanents

Notre audit révèle que le Ministère ne produit pas toujours dans les meilleurs délais les certificats de retrait qui servent à la révocation des certificats de désignation quand lui ou le gouvernement fédéral

sont informés de situations qui font que le demandeur ne respecte plus les critères du Programme, par exemple s'il a perdu son emploi. Une fois la décision prise de révoquer une désignation, le Ministère produit un certificat de retrait (que l'on conserve au bureau) et en avise le candidat désigné par écrit. Il en informe aussi le gouvernement fédéral en lui transmettant, chaque mois, la liste des désignations révoquées en même temps que la liste des candidats désignés. Cette pratique a été établie en mai 2012; auparavant, les révocations de désignation étaient communiquées au gouvernement fédéral de façon ad hoc par téléphone ou par courriel par divers employés du Ministère. Nous avons examiné 46 retraits faits en 2012 et 2013, et nous avons constaté ce qui suit :

- Les certificats de retrait n'ont pas tous été signés rapidement une fois la décision prise. Dans le cas des certificats qui ont été signés, un quart ne l'ont été que six mois après la date de la décision de révocation de la désignation. Certains n'ont été signés que 15 mois plus tard. Nous avons noté un cas où un candidat dont la désignation avait été révoquée a pu entrer au Canada en tant que résident permanent parce que le gouvernement fédéral n'avait pas été informé de la révocation de la désignation.
- Nous pouvons seulement confirmer, vérification faite, que 43 % des retraits ont été signalés au gouvernement fédéral, car le Ministère ne dispose pas d'information concernant quand et si 57 % des retraits restants ont été communiqués.

RECOMMANDATION 11

Pour que les certificats de désignation soient émis et révoqués de façon appropriée et que seules les demandes des candidats désignés soient transmises au gouvernement fédéral aux fins d'un contrôle additionnel en matière d'immigration, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- doter son système de gestion des cas d'une fonction permettant au personnel de produire une liste de tous les candidats désignés à transmettre au gouvernement fédéral;
- renforcer les contrôles internes, y compris séparer les tâches des employés qui produisent des certificats de désignation et de ceux qui versent les dossiers des nouvelles demandes de candidat dans le système de gestion des cas;
- aviser sans tarder le gouvernement fédéral des décisions d'octroyer ou de révoquer une désignation;
- tenir des dossiers précis sur le moment où les désignations octroyées et révoquées ont été communiquées au gouvernement fédéral.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

À ce jour, le Ministère n'est au courant d'aucune utilisation abusive de certificats de désignation. D'ici 2015, le Ministère s'attend à ce que son système de gestion des cas puisse produire des listes de candidats désignés. La mise à jour d'octobre 2014 devrait améliorer les méthodes de travail en renforçant les contrôles internes, dont une séparation appropriée des tâches, comme le recommandait la vérificatrice générale.

Le Ministère veillera à ce que Citoyenneté et Immigration Canada soit avisé sans tarder des décisions d'octroyer ou de révoquer des désignations. Le Ministère s'assurera d'établir un relevé fidèle de l'octroi et de la révocation des désignations, y compris du moment des communications avec le gouvernement fédéral à leur propos.

Surveillance postérieure à la désignation et évaluation du Programme

Certains candidats désignés qui sont devenus des résidents permanents ne travaillent pas dans les postes approuvés

En 2013, l'équipe de l'intégrité du Programme a fait un suivi auprès d'un échantillon d'anciens travailleurs étrangers désignés qui sont devenus des résidents permanents en vue de savoir s'ils travaillaient dans leurs postes approuvés. L'équipe soupçonne que 38 % de l'échantillon des travailleurs désignés avaient fait de fausses déclarations. De ce nombre, l'équipe de l'intégrité du Programme soupçonne que :

- 50 % était de connivence avec l'employeur (c.-à-d. qu'il n'y avait aucune intention sincère chez les deux parties que le demandeur travaillerait chez l'employeur);
- 31 % soit quitté leur emploi ou n'avaient jamais commencé à travailler à cet endroit une fois obtenue leur résidence permanente;
- 19 % travaillaient chez l'employeur dans un poste qui est sans lien avec le poste approuvé et qui ne serait pas habituellement admissible à une désignation.

La direction du Programme a demandé à l'équipe de l'intégrité du Programme de ne pas communiquer ces résultats à l'équipe de traitement. Il s'ensuit qu'on n'a pas saisi l'occasion de mieux former l'équipe de traitement et de renforcer les processus de diligence raisonnable. Cette enquête de suivi de 2013 est le seul exercice du genre mené depuis le début du Programme, en 2007.

La direction du Programme a contesté les résultats du suivi. En juin 2014, elle a demandé à l'équipe de l'intégrité du Programme d'effectuer d'autres vérifications afin de valider les constatations négatives. L'équipe nous a dit qu'elle a disposé d'une semaine pour mener à terme son examen. Il s'ensuit que certaines des constatations se sont révélées non concluantes. Le Ministère a décidé de ne pas poursuivre la recherche, car trop de temps s'était écoulé depuis les désignations. Nous avons examiné les résultats de cet examen de juin 2014 et en sommes venus à la conclusion qu'il n'y avait pas de solides indications nous incitant à remettre en question les résultats initiaux.

Suivi insuffisant des projets d'investissement et des candidats désignés

Il ressort de notre audit que les ministères chargés d'évaluer les projets d'investissement n'ont pas effectué de suivis adéquats et suffisants des projets approuvés. Et la direction du Programme n'a pas, elle non plus, fait de suivi auprès des ministères évaluateurs ou des personnes censées travailler à ces projets.

Selon le protocole de juin 2011 conclu entre la direction du Programme et un certain nombre de ministères chargés d'évaluer la pertinence des projets d'investissement, il appartient à l'équipe du Programme de faire le suivi des travailleurs étrangers désignés en tant qu'employés clés d'un projet d'investissement approuvé. Pour leur part, les ministères évaluateurs sont chargés de vérifier si le projet d'investissement se déroule conformément au plan d'affaires, dont la création du nombre promis d'emplois locaux et l'investissement des sommes promises. De 2008 à 2013, l'équipe du Programme a désigné 52 personnes invitées à venir en Ontario pour travailler à la réalisation des 10 projets d'investissement approuvés.

En juin 2014, nous avons fait un suivi auprès des 10 projets approuvés. Nous avons d'abord constaté que l'équipe du Programme n'avait fait aucun suivi auprès des 52 personnes pour s'assurer qu'elles travaillaient toujours à la réalisation des projets d'investissement, et ensuite qu'il n'y avait eu aucun suivi auprès des ministères évaluateurs pour obtenir des bilans des résultats de leurs activités de surveillance.

Les ministères évaluateurs nous ont indiqué qu'ils avaient exercé de la surveillance auprès de 9 des 10 projets d'investissement, mais des preuves

documentaires n'existaient que dans 4 projets parce qu'ils ont été approuvés après l'adoption du protocole de juin 2011. L'un des ministères évaluateurs n'a pas été en mesure de démontrer la preuve de surveillance de l'un des projets parce que les documents dataient d'avant la structure actuelle de ce ministère. Des quatre projets ayant fait l'objet d'une surveillance, par deux ministères différents, nous avons constaté des différences dans le niveau des activités de surveillance. L'un des ministères évaluateurs a fait un suivi 6 et 12 mois après l'approbation du projet (mais pas par la suite), en utilisant des méthodes comme des appels téléphoniques, des visites sur les lieux et des demandes de renseignements variés. L'autre ministère évaluateur vérifiait que le projet d'investissement était actif en faisant des visites sur les lieux chaque mois. En outre, au titre de l'ensemble des quatre projets, les ministères ont confirmé l'existence de seulement 56 % des emplois locaux planifiés et 13 % des investissements planifiés. Nous leur avons demandé pourquoi ils ne se sont pas assurés que les engagements prévus avaient été respectés; ils nous ont répondu que là n'était pas leur rôle.

Nous avons constaté que l'un des ministères évaluateurs s'en est remis à des renseignements financiers non audités et à une autodéclaration de l'exploitant de l'investissement pour vérifier que les volets du plan d'affaires étaient respectés. Habituellement, ce ministère exigeait des responsables des projets d'investissement approuvés qu'ils soumettent un rapport 12 mois après l'approbation du projet – rapport faisant état de renseignements comme le nombre d'emplois locaux créés, un bref compte rendu de la façon dont le plan d'affaires a été mis en oeuvre, et le nombre de travailleurs désignés ayant été embauchés pour travailler au projet. Ce ministère n'a fait aucun effort pour vérifier l'information obtenue. L'examen des risques commandé par le Ministère concernant le volet investissement a été achevé en juillet 2013. On y indique que : [*traduction*] « le cadre et les procédures de surveillance du Programme demeurent peu évolués et fracturés ». Par exemple, il n'existe aucun processus pour veiller à ce que les investisseurs comblent le nombre proposé d'emplois locaux et pour vérifier, au moyen de visites sur les lieux, les activités découlant de l'investissement. Nous avons constaté que le programme de désignation de candidats de la Colombie-Britannique est conçu de façon à désigner des entrepreneurs seulement une fois que certaines conditions ont été satisfaites, habituellement au terme de deux ans. Ces conditions englobent la mise en oeuvre du plan d'affaires, le transfert des fonds requis pour l'investissement après l'arrivée, et la présentation d'un rapport final. Au moment de l'audit, le Ministère tentait d'obtenir une autorisation ministérielle en vue d'ajouter au Programme un nouveau volet similaire à celui de la Colombie-Britannique, où on attribuerait aux entrepreneurs admissibles un permis de travail temporaire en vue de créer une entreprise. En vertu du Programme pour obtenir leur résidence permanente, ils sont désignés seulement s'ils parviennent à satisfaire aux conditions préétablies au terme d'une période de deux ans. À la fin de notre audit, cette proposition n'avait pas encore été approuvée.

RECOMMANDATION 12

Pour que les activités de surveillance postérieure à la désignation soient efficaces, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- utiliser les constatations dégagées des enquêtes à propos de fausses déclarations et de fraudes pour former le personnel de traitement et améliorer les processus de diligence raisonnable;
- définir l'étendue de la surveillance qui doit se faire une fois les projets d'investissement approuvés;
- exiger des ministères évaluateurs qu'ils fassent des suivis à intervalles réguliers en empruntant des méthodes prescrites (p. ex. obtenir des états financiers audités et effectuer des visites sur les lieux) en vue de vérifier l'information reçue;

- demander des copies des résultats des activités de surveillance des ministères évaluateurs et faire un suivi auprès d'eux quand les délais ne sont pas respectés;
- examiner la possibilité de ne désigner les demandeurs du volet investissement qu'une fois qu'ils ont démontré avoir respecté les engagements pris au titre de leur projet, à l'instar de la Colombie-Britannique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La surveillance du rendement des candidats désignés pose problème pour toutes les provinces. Le Ministère collabore avec le gouvernement fédéral et les autres provinces et territoires à l'élaboration d'indicateurs de rendement communs visant les candidats provinciaux désignés. Cette initiative, lancée par le gouvernement fédéral en 2011, devrait aboutir dans les 6 à 12 prochains mois.

Le Ministère veillera à ce que les constatations dégagées des enquêtes de l'équipe de l'intégrité du Programme soient communiquées à tout le personnel de traitement au moyen de discussions, de bulletins opérationnels et de séances de formation ponctuelles.

Le Ministère procédera à la refonte du volet investissement à la lumière des conseils et des commentaires d'un consultant. Cette refonte privilégiera une approche de type « guichet unique », ce qui exigera la réaffectation du personnel et des spécialistes du domaine de l'immigration des gens d'affaires du ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure – le plus grand ministère évaluateur de demandes d'immigrants investisseurs – au ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international. La refonte, qui permettrait de tenir compte des conseils des ministères partenaires, sera aussi assortie d'un cadre formel d'établissement de rapports sur le rendement prévoyant la production de rapports réguliers sur le nombre d'emplois créés, les taux de maintien en poste et les retombées économiques.

Le Ministère procédera à un examen approfondi des programmes de désignation de candidats de toutes les provinces, dont celui de la Colombie-Britannique où les demandeurs du volet investissement ne sont désignés qu'après avoir fait la démonstration qu'ils ont respecté les engagements pris au titre de leur projet.

L'équipe du Programme est incapable d'assurer le suivi de tous les candidats

Il est indiqué dans l'accord fédéral-provincial en matière d'immigration que l'Ontario doit faire le suivi des candidats durant au moins trois ans à compter de leur date d'entrée. Or, l'équipe du Programme ne l'a pas fait. Le but de ce suivi est d'évaluer l'efficacité des activités de recrutement ciblé, d'intégration et de maintien en poste.

Depuis le début du Programme en 2007, le Ministère a mené deux enquêtes auprès des candidats une fois obtenue leur résidence permanente. La première, en 2010, ciblait les candidats sélectionnés entre mai 2007 et juin 2010 qui étaient devenus des résidents permanents; le taux de réponse a été de 24 %. La seconde, de 2012 à 2013, ciblait les candidats sélectionnés entre juillet 2010 et avril 2012 qui étaient devenus des citoyens permanents; le taux de réponse a été de 45 %. Comparativement, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan mènent une enquête auprès de leurs candidats désignés aux cinq ans. L'Alberta fait un suivi auprès de ses candidats désignés devenus résidents permanents dans les 3 à 12 mois après leur arrivée au moyen d'un questionnaire d'enquête en ligne. Terre-Neuve-et-Labrador communique tous les trois mois, par courriel ou par téléphone, avec tous les candidats devenus citoyens permanents.

Voici nos préoccupations à propos des enquêtes menées par l'Ontario :

- Lors de l'enquête auprès des candidats menée de 2012 à 2013, dans 46 % des cas, les communications sont demeurées sans réponse ou les personnes n'étaient pas disponibles; dans 9 % des cas, l'adresse de courriel ou le numéro

de téléphone n'était pas valide. La question se pose : est-ce que les candidats se trouvaient dans la province?

- Dans les deux enquêtes, il ressort des réponses que 98 % des candidats avec offre d'emploi travaillaient et vivaient en Ontario. Il importe toutefois de souligner qu'il s'agissait d'enquêtes où le répondant s'auto-identifiait, c.-à-d. que les candidats répondaient à des questions à propos d'eux-mêmes sans que personne ne corrobore l'information fournie. Il est donc possible que certains aient menti pour protéger leur statut de résident permanent.
- L'échantillon de candidats sans offre d'emploi de la seconde enquête était trop faible pour évaluer la probabilité que les candidats sélectionnés uniquement en raison de leurs études supérieures puissent réussir leur établissement économique en Ontario.

L'Ontario n'est pas la seule à éprouver des problèmes à assurer le suivi de ses candidats. Dans le plus récent rapport fédéral disponible sur les programmes de désignation de candidats par les provinces, il est mentionné que les données relatives à l'entrée et au maintien en poste de la plupart des administrations canadiennes sont insatisfaisantes. Plus précisément, aucune province et aucun territoire, hormis le Yukon, n'a pu fournir de données indiquant si les candidats travaillaient ou non dans les postes prévus.

Nous avons constaté qu'une des provinces utilise les données liées à la carte d'assurance-maladie pour faire le suivi des résidents permanents. Nous avons observé que l'équipe du Programme n'utilise pas des données liées à des cartes d'identité délivrées par le gouvernement, dont la carte Santé, la carte d'assurance sociale et le permis de conduire, ce qui permettrait de faire le suivi des candidats une fois arrivés en Ontario.

Données désuètes sur le revenu moyen des candidats

Lors d'une évaluation de programme effectuée en 2013, il est fort probable qu'ait été surestimé l'écart entre le salaire moyen des candidats de l'Ontario et celui d'autres programmes comparables. Plus précisément, le consultant du Ministère qui a effectué l'évaluation a indiqué que le salaire moyen des candidats du programme de l'Ontario était de 58 600 $, alors qu'il s'élevait à 43 300 $ pour tous les programmes canadiens de désignation de candidats, et de 35 700 $ pour les participants au Programme des travailleurs qualifiés fédéral. Deux raisons nous incitent à contester les conclusions dégagées. Dans un premier temps, l'analyse ne visait que les candidats qui avaient produit une déclaration de revenus; avaient été exclus les candidats qui n'avaient pas produit une déclaration de revenus parce qu'ils n'ont pas travaillé et, par conséquent, n'avaient pas de revenus à déclarer, ou qui ne se sont jamais installés en Ontario. Dans un deuxième temps, parce que les données provenaient de l'année d'imposition 2010, il est fort probable que les candidats sans offre d'emploi – 67 % de tous les candidats – n'ont pas été inclus dans l'analyse. Cela tient au fait qu'en vertu du Programme, les titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat qui n'avaient pas reçu une offre d'emploi sont devenus admissibles seulement à compter de la mi-2010.

Le Programme n'est pas assorti d'indicateurs de rendement valables

Les normes de service du Programme élaborées par le Ministère concernent essentiellement les délais de traitement des demandes; or, des indicateurs de rendement additionnels seraient aussi fort utiles. Par exemple, le pourcentage de candidats acceptés ou rejetés par le gouvernement fédéral ventilé selon la raison (échec à la vérification de l'admissibilité ou non-acceptation de la décision provinciale) pourrait se révéler utile. Ou encore, le pourcentage de candidats qui, trois ans après leur désignation,

ont réussi leur établissement économique en Ontario.

En 2011, le gouvernement fédéral a procédé à une évaluation de tous les programmes provinciaux de désignation de candidats. Il a constaté qu'il était difficile de les comparer en l'absence d'indicateurs de rendement communs et en raison du manque de cohérence des rapports. Règle générale, nous n'avons pas identifié les indicateurs de rendement additionnels utilisés par les autres administrations.

L'Ontario participe à des groupes de travail pangouvernementaux sur les indicateurs de rendement. Le but consiste à établir des indicateurs de rendement communs pour tous les programmes provinciaux de désignation de candidats d'ici la fin de 2014. Au nombre des indicateurs à l'étude, mentionnons :

- la compilation de renseignements sur des activités de vérification spécifiques, dont la fréquence des entrevues en personne et des visites sur les lieux;
- le nombre de refus et de retraits attribuables à de fausses déclarations et à des fraudes;
- le nombre de demandes par volet afin de pouvoir évaluer la demande;
- les taux d'approbation des demandes par volet de programme.

Nous avons constaté que le Ministère ne compilait que certains des renseignements nécessaires à l'évaluation du rendement au titre des indicateurs proposés.

RECOMMANDATION 13

Pour que le Programme de désignation des candidats de la province assure la sélection efficace de personnes susceptibles d'engendrer des retombées économiques au profit de l'Ontario, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- obtenir des renseignements sur les candidats, par exemple le numéro de la carte d'assurance-maladie provinciale et du permis de conduire, pour faciliter le suivi des résultats des candidats ayant obtenu leur résidence permanente;
- évaluer si les candidats sans offre d'emploi qui ont été sélectionnés seulement en raison de leurs études supérieures ont réussi leur établissement économique en Ontario;
- établir des indicateurs de rendement aux fins de l'évaluation de chaque volet du Programme et des activités de détection de fraudes, sans négliger les indicateurs recommandés par les groupes de travail fédéraux-provinciaux-territoriaux, et compiler et analyser les renseignements nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère consultera le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pour déterminer s'il dispose du pouvoir de recueillir des renseignements personnels auprès d'entités d'autres administrations provinciales en vue de faire le suivi des résultats obtenus par les candidats.

Le Ministère évaluera les résultats obtenus par les étudiants étrangers sans offre d'emploi en recourant à une combinaison d'outils : enquêtes auprès des candidats et des employeurs et ensembles de données du gouvernement fédéral. Le Ministère continuera à inciter le gouvernement fédéral à mettre à jour de façon plus régulière ses ensembles de données, sa pratique actuelle étant de le faire aux trois ou quatre ans.

Le Ministère a recommandé au gouvernement fédéral que soit organisé en 2015 un atelier sur l'intégrité du Programme. On pourrait y échanger des meilleures pratiques, examiner et analyser les renseignements actuels et les situations vécues, et clarifier les attentes. L'Ontario demeure un membre actif du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les indicateurs de rendement, qui devrait normaliser les mécanismes de suivi antifraude à l'échelle de tous les programmes provinciaux de désignation de candidats et du gouvernement fédéral.

Revenus tirés des frais

Même si les politiques du ministère des Finances stipulent que lorsque sont perçus des frais en vertu d'un programme, les revenus produits doivent être suffisants pour régler tous les coûts du programme, ce n'est pas encore le cas avec le Programme.

Des frais de traitement non remboursables au titre de chaque demande de candidat (mais pas au titre des demandes des employeurs) sont exigés dans le but de veiller à que le Programme ne coûte rien aux contribuables. Les frais de traitement des demandes varient de 1 500 $ à 3 500 $ par demandeur, selon le type de demandeur et la destination prévue du candidat, tel qu'illustré à la **figure 1**.

Le Ministère a pour objectif de recouvrer tous les coûts de programme engagés à ce jour d'ici la fin de l'exercice 2014-2015. Les coûts du Programme englobent les frais généraux estimatifs et les dépenses estimatives subies par d'autres ministères participant à l'évaluation de projets d'investissement. Les coûts de programme cumulatifs projetés depuis 2009-2010 dépassaient, au moment de l'audit, au mois de mars 2014, les revenus réels de 2,9 millions de dollars, tel qu'illustré à la **figure 9**. Pour éponger ce déficit, le Ministère n'entend pas augmenter les frais de traitement du Programme, mais plutôt réaliser des économies en adoptant de nouvelles façons de traiter les dossiers, dont l'introduction du dépôt électronique de demandes et d'un processus de traitement des demandes à un seul palier. D'après les revenus enregistrés à la mi-septembre 2014, nous ne nous attendons pas à ce que le Programme atteigne le seuil de rentabilité avant la fin de l'exercice 2014-2015.

Dans le cadre de l'audit, nous avons repéré plusieurs erreurs dans les feuilles de suivi des revenus du Ministère, dont la comptabilisation en double de revenus, la suppression à tort de dossiers de demande au titre desquels des dépôts ont été faits, et des erreurs d'entrée de données. En outre, le Ministère ne veille pas à ce que les revenus perçus soient consignés fidèlement dans le système de rapports financiers du gouvernement. En réponse à notre demande de renseignements, le Ministère nous a informés qu'il avait mis en oeuvre, en juin 2014, un nouveau processus de rapprochement des paiements afin de pouvoir enquêter en temps opportun sur les écarts constatés.

Figure 9 : Revenus réels et dépenses estimatives du Programme, de 2009-2010 à 2013-2014, en millions de dollars (M$)

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

	Revenus (réels)	Dépenses (estimatives)*	Excédent/ (Déficit)
2009-2010	1,0	1,7	(0,7)
2010-2011	1,9	2,2	(0,3)
2011-2012	2,2	2,6	(0,4)
2012-2013	2,8	3,7	(0,9)
2013-2014	3,1	3,7	(0,6)
Total	**11,0**	**13,9**	**(2,9)**

* Les dépenses du Programme englobent les coûts directs, les frais généraux et les coûts subis par les ministères évaluateurs des demandes du volet investissement.

RECOMMANDATION 14

Pour que des frais appropriés soient exigés des utilisateurs et que les montants fixés soient perçus, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- fixer des frais de traitement qui permettent de recouvrer la totalité des coûts du Programme;
- examiner la possibilité d'imposer des frais de traitement aux employeurs;
- procéder régulièrement au rapprochement des frais perçus et des revenus consignés dans le système financier.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère entend bien se donner un barème de frais où les frais imposés et les revenus générés permettront de recouvrer la totalité des coûts du Programme. Le Ministère surveillera et révisera les frais durant la période de croissance attendue à la lumière des revenus et des coûts prévus dans

le but de recouvrer la totalité des coûts du Programme et de se conformer à la décision rendue en 1998 par la Cour suprême du Canada.

Le Ministère examinera la possibilité d'imposer des frais de traitement aux employeurs. Il examinera aussi la possibilité d'exiger des frais d'administration au titre des demandes du volet investissement.

Le Ministère mettra au point un processus pour procéder régulièrement au rapprochement des frais perçus au titre du Programme et des revenus enregistrés dans le système financier.

Chapitre 3

Section 3.10

Ministère des Services sociaux et communautaires

Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle

Contexte

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les services en établissement et de soutien qui sont fournis aux personnes ayant une déficience intellectuelle pour les aider à vivre de la manière la plus autonome possible dans la collectivité. La loi n'oblige pas le Ministère à fournir ces services; l'accès aux services en établissement est donc principalement tributaire du niveau de financement ministériel qui a été convenu en tenant compte de toutes les autres priorités gouvernementales.

Dans la loi, l'expression « déficience intellectuelle » est définie de manière différente pour les adultes et les enfants.

Aux termes de la *Loi de 2008 sur les services et soutiens favorisant l'inclusion sociale des personnes ayant une déficience intellectuelle*, les adultes ont une déficience intellectuelle si les limitations substantielles et vraisemblablement permanentes dans leur fonctionnement **cognitif** et leur fonctionnement **adaptatif** se sont manifestées avant l'âge de 18 ans et touchent des activités importantes de la vie quotidienne, comme les soins personnels et le langage.

En vertu de la *Loi de 1990 sur les services à l'enfance et à la famille*, un enfant a une déficience intellectuelle uniquement si un état d'affaiblissement mental, qui comprend des troubles d'adaptation, existe ou survient chez lui pendant ses années de formation. Par conséquent, une personne qui reçoit des services lorsqu'elle est enfant peut, en vertu de la loi visant les adultes, ne plus être admissible à ceux-ci lorsqu'elle atteint 18 ans si, par exemple, elle n'a pas une déficience cognitive.

Le Ministère estimait à 62 000 le nombre d'adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario en 2012, et il considérait qu'environ la moitié de ceux-ci avaient besoin de services en établissement. Comme le montre la **figure 1**, quelque 17 900 personnes ont reçu des services en établissement en 2013-2014, et il s'agissait d'adultes dans une proportion de 98 %. Une autre tranche de 14 300 adultes se trouvait sur une liste d'attente pour des services à la fin de l'exercice.

En 2013-2014, le Ministère a versé en tout 1,16 milliard de dollars à 240 organismes communautaires sans but lucratif qui exploitaient près de 2 100 foyers fournissant des services en établissement et de soutien à des personnes ayant une déficience intellectuelle. De ce montant total, une tranche de 97 % était destinée aux services aux adultes.

Le Ministère finance deux différents types de services en établissement pour les enfants et cinq différents types de services en établissement pour

Figure 1 : Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle financés par le Ministère

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

Type	Description	Nombre de personnes servies en 2013-2014	Liste d'attente au 31 mars 2014
Résidences de groupe avec service de soutien (foyers de groupe)	Trois personnes ou plus vivent dans un foyer de groupe qui est exploité par un organisme de paiement de transfert et où sont offerts des soins et des services de soutien tous les jours, 24 heures sur 24.	9 893	6 938
Aide à la vie autonomie	Les personnes vivent souvent par leurs propres moyens, par exemple, dans un logement loué, et obtiennent un soutien de la part du personnel d'organismes de paiement de transfert.	5 537	5 052
Résidences de famille hôte / Soutien à la vie dans une famille hôte	Les personnes vivent dans une résidence de famille semblable à une famille d'accueil. La famille perçoit un tarif journalier d'un organisme de paiement de transfert pour payer certaines dépenses courantes.	1 633	833
Résidences avec services de soutien intensif	Une ou deux personnes vivent dans un établissement qui est exploité par un organisme de paiement de transfert et où sont offerts des soins et des services de soutien tous les jours, 24 heures sur 24.	328	197
Hébergement spécialisé	Lieux spécialisés transitoires ou permanents, qui comprennent des soins en établissement, un soutien structuré, une planification et des traitements pour les personnes ayant une déficience mentale ainsi que des problèmes de santé mentale ou comportementaux.	462	–
		17 853	**14 328***

* Ce chiffre englobe 1 306 personnes additionnelles pour lesquelles aucun type d'établissement n'a été précisé.

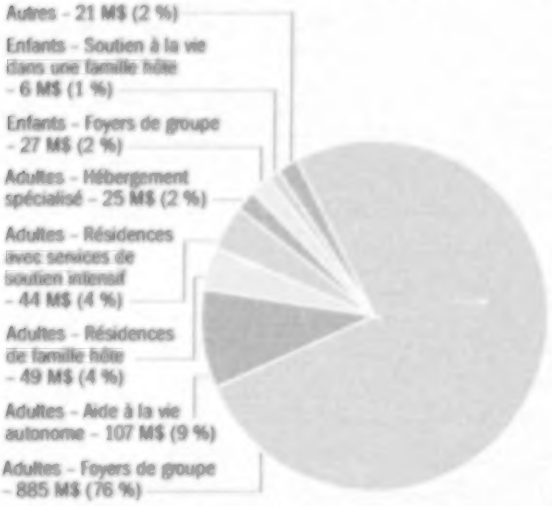
les adultes, qui vont de l'aide à la vie autonome dans un milieu semblable à celui de la maison aux établissements avec services de soutien intensif fournissant des soins 24 heures sur 24. Certains organismes peuvent fournir plus d'un type de programme ou de service, et exploiter plusieurs établissements. La **figure 2** présente une ventilation du financement pour chaque type de service résidentiel. En 2013-2014, près de 76 % du financement total a été versé à des foyers de groupe pour adultes.

Le Ministère, par le truchement de ses bureaux régionaux, est chargé de surveiller l'exécution des programmes par les organismes. Les services en établissement pour les enfants sont financés par le ministère des Services sociaux et communautaires. Le ministère des Services à l'enfance s'occupe quant à lui du traitement des plaintes, de la délivrance de permis aux établissements où résident des enfants et de l'inspection de ces établissements.

En 2011, le Ministère a mis sur pied les Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle (SOPDI). Ceux-ci constituaient, dans chacun de ses neuf bureaux régionaux en place à ce moment, le point d'accès unique pour l'ensemble des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle financés par lui. En 2013-2014, le Ministère ramené de neuf à cinq le nombre de ses régions, mais il a maintenu un bureau des SOPDI dans chacune des neuf régions originales. Le Ministère a conclu un marché avec neuf organismes communautaires sans but lucratif pour que chacun d'eux exploite un bureau des SOPDI. Les rôles et responsabilités de chacun des organismes du réseau sont indiqués à la **figure 3**.

Figure 2 : Financement des services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle, 2013-2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires



* Il s'agit de subventions hypothécaires versées depuis 1998 aux organismes qui hébergent principalement des personnes ayant une déficience intellectuelle. Le financement est fourni dans le cadre d'un protocole d'entente conclu avec le ministère des Affaires municipales et du Logement.

Le ministère des Services sociaux et communautaires mentionne que le réseau des services aux adultes ayant une déficience intellectuelle éprouve des difficultés parce que sa clientèle s'accroît et ses clients vivent plus longtemps, et parce que les besoins en soins se complexifient (40 % des personnes ayant une déficience intellectuelle ont aussi des problèmes de santé mentale).

En octobre 2013, l'Assemblée législative a créé le Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (le Comité), qui était chargé d'élaborer des stratégies pour les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle et la coordination de l'exécution des programmes et des services à l'échelle des ministères provinciaux. Le Comité devait mettre l'accent sur plusieurs domaines, notamment la nécessité d'offrir un ensemble d'options en matière de logement abordable pour les jeunes et les adultes.

Après avoir obtenu les commentaires des ministères concernés, des fournisseurs de services et des familles des personnes recevant des services ou qui attendent d'en recevoir, le Comité a publié un rapport provisoire en mars 2014, puis un rapport définitif contenant des recommandations en juillet 2014. Nous avons examiné les travaux du Comité dans le cadre de notre audit, et nous présentons à l'**annexe 1** les recommandations qui s'appliquent aux services en établissement financés par le Ministère.

Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) avait mis en place des systèmes adéquats pour :

- répondre de façon rentable aux besoins de services en établissement des personnes ayant une déficience intellectuelle;
- surveiller la conformité des fournisseurs de services aux règlements, aux politiques ministérielles et aux obligations contractuelles.

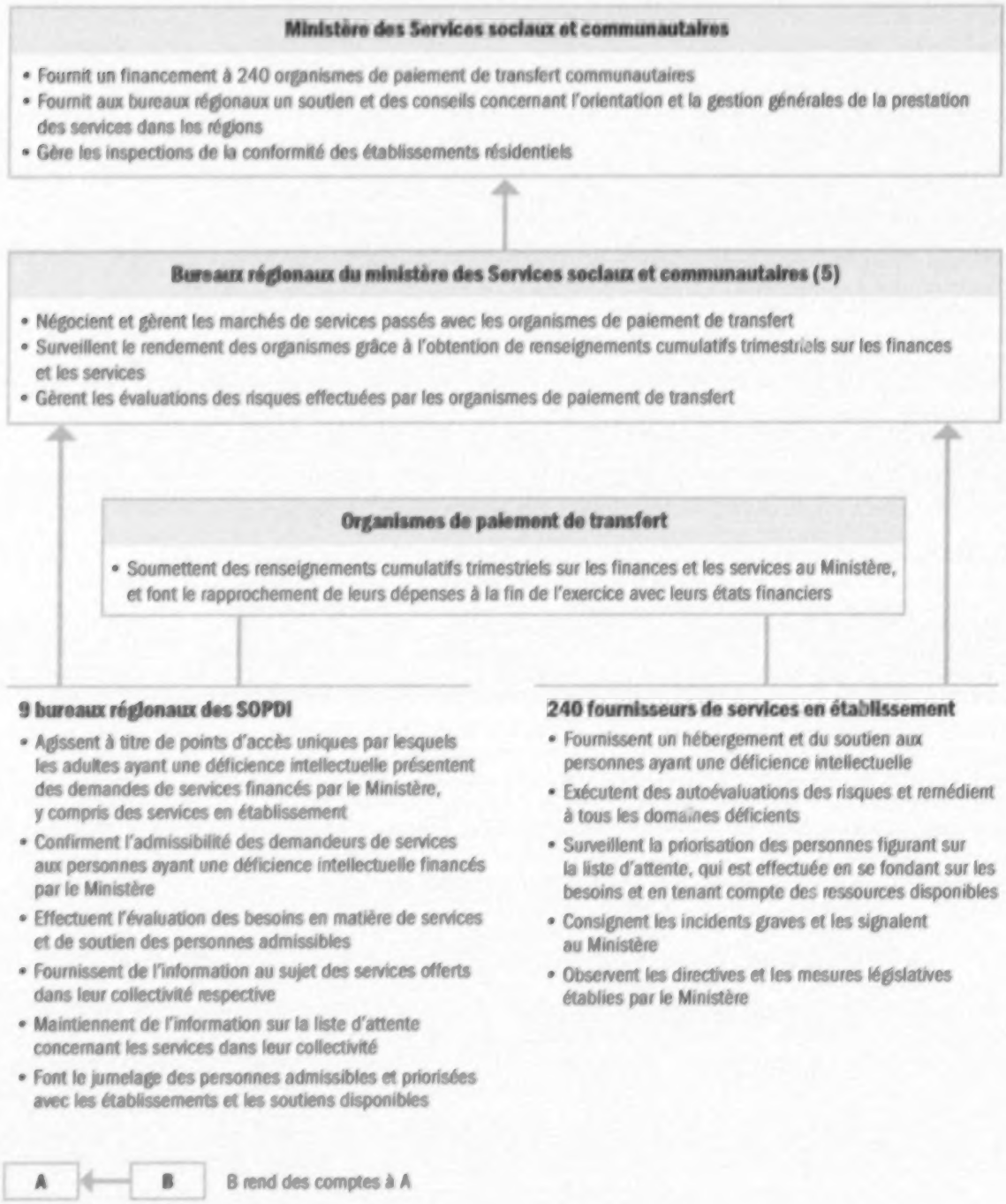
La haute direction du ministère des Services sociaux et communautaires ainsi que celle du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse ont examiné et accepté les objectifs de notre audit et les critères connexes. La haute direction du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse n'a examiné et accepté que les critères qui le concernaient expressément, c'est-à-dire ceux traitant de l'accès des enfants aux services et des inspections des établissements pour enfants.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les documents pertinents, nous avons analysé des renseignements, nous avons interrogé le personnel compétent du Ministère et des organismes, et nous avons passé en revue les travaux de recherche pertinents de l'Ontario et d'autres administrations.

Nous avons mené la plupart de nos travaux d'audit au bureau principal du ministère des Services sociaux et communautaires, à trois bureaux régionaux qui exécutent des fonctions pour le ministère

Figure 3 : Rôles et responsabilités des fournisseurs de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



des Services sociaux et communautaires ainsi que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, et à trois bureaux des Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle (SOPDI) dans les régions sélectionnées. Au moment de notre audit, les trois régions sélectionnées englobaient 46 % du financement ministériel total versé à des organismes, 48 % de toutes les personnes ayant une déficience intellectuelle recevant des services dans la province, et 60 % de toutes les personnes attendant de recevoir des services en établissement. Nous avons aussi visité trois organismes fournissant différents types d'hébergement pour mieux comprendre les services en établissement qu'ils offrent et examiner certaines procédures.

En outre, nous avons examiné les comptes rendus de toutes les audiences du Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle ainsi que les rapports produits par celui-ci. Nos travaux sur place se sont échelonnés de novembre 2013 à mai 2014.

À l'été 2013, l'équipe d'audit interne du Ministère a procédé à un audit des frais de déplacement, de repas et d'accueil de certains organismes qui fournissaient des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Nous avons étudié son rapport et tenu compte de ses constatations dans les secteurs d'audit que nous avons examinés.

Résumé

Ces 4 dernières années, le nombre d'Ontariennes et d'Ontariens ayant une déficience intellectuelle n'a crû que de 1 %, pour s'établir à 17 900, alors que les dépenses relatives à ces services et mesures de soutien ont augmenté de 14 %, pour atteindre 1,16 milliard de dollars. Une partie de cette hausse du financement visait à permettre l'hébergement de 1 000 personnes de plus sur 4 ans, mais seulement 240 personnes additionnelles avaient été servies à la fin de troisième année. En outre, au 31 mars 2014, il y avait presque autant de personnes qui attendaient de recevoir des services que de personnes qui en avaient reçu dans les 12 mois précédents.

Conscient des difficultés auxquelles fait face ce secteur, le Ministère a amorcé en 2004 une transformation complète des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle en Ontario. Il travaillait encore sur ce projet lors de notre dernier audit, en 2007, et le projet était toujours inachevé au moment du présent audit, en 2014.

Le Ministère a réalisé certains progrès durant la dernière décennie, par exemple, en créant un point d'accès unique aux services par le truchement des bureaux des SOPDI, et en normalisant les critères d'admissibilité et les processus de demandes.

Il subsiste toutefois des lacunes importantes dans le système informatique utilisé pour suivre les personnes qui reçoivent des services ou qui attendent d'en recevoir. En outre, le ministère n'a pas encore mené à terme l'élaboration complète d'un processus uniforme de priorisation et n'a pas encore révisé ses méthodes de financement afin de lier l'affectation des fonds aux besoins des personnes.

Pour l'heure, le financement ministériel destiné aux fournisseurs de services est fondé sur les montants qu'ils ont reçus lors des années précédentes au lieu des niveaux de soins devant être prodigués aux personnes qu'ils servent. Une nouvelle méthode de financement basée sur un coût unitaire raisonnable des services par niveau de soins pourrait donner lieu à la réalisation d'économies, et celles-ci pourraient faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes se trouvant actuellement sur une liste d'attente reçoivent des services. Cette modification de l'approche pourrait aider à mieux cerner les demandes de services, à renforcer la capacité du réseau de répondre aux besoins et à réduire les lacunes en matière de services.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- ***La priorité n'est habituellement pas accordée aux personnes ayant les besoins les plus urgents*** : Les personnes admissibles nécessitant des services en établissement

sont évaluées, et on classe leurs besoins de services par ordre de priorité. Cependant, les places qui deviennent disponibles sont accordées aux personnes qui conviennent le mieux à celles-ci, au lieu des personnes ayant les besoins les plus urgents. Par exemple, dans deux des trois régions que nous avons visitées, 18 % et 33 % des personnes placées en 2013-2014 s'étaient vu attribuer une cote de priorité inférieure à la moyenne dans la liste d'attente régionale.

- ***Le financement n'est pas basé sur les besoins, et les écarts de coûts ne sont pas expliqués*** : Le financement octroyé aux organismes est fondé sur les montants que ceux-ci ont reçus les années précédentes, et, en général, il est modifié uniquement lorsque les services offerts changent ou sont élargis. Nous avons calculé le coût par lit ou le coût par personne à l'échelle du réseau en 2012-2013, et nous avons observé des écarts considérables. Par exemple, les coûts par lit dans des foyers de groupe pour adultes allaient de 21 400 $ à 310 000 $ à l'échelle de la province, et nous avons aussi constaté des écarts importants au sein des régions, que le Ministère n'était pas en mesure d'expliquer. Le Ministère a mentionné en 2004 qu'il devait réviser sa méthode de financement, mais il n'avait pas encore mené cette tâche à terme en 2014. Le Ministère a reconnu qu'il est possible que des personnes ayant des besoins similaires reçoivent des niveaux de service différents.
- ***Il n'y a pas de processus uniforme de priorisation à l'échelle des régions*** : Au moment de notre audit, l'information requise pour établir le financement en fonction des besoins d'une personne en matière de soutien n'était pas disponible, parce que la plupart des personnes dans le réseau avant 2011 (qui attendaient de recevoir des services ou qui en recevaient) n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation des besoins de la part d'un bureau des SOPDI ou d'une priorisation aux fins des services. En outre, bien qu'on ait instauré une procédure uniforme d'évaluation des besoins à l'échelle de la province en 2011, le processus de priorisation des personnes figurant dans une liste d'attente n'est pas uniforme d'une région à l'autre. Cela nuit à la capacité du Ministère de déterminer les régions et les organismes où les besoins sont les plus grands et d'affecter les fonds en conséquence.
- ***Les rôles et les responsabilités concernant les services en établissement aux enfants doivent être précisés*** : La répartition des rôles respectifs qu'assument le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse relativement aux services en établissement destinés aux enfants crée de la confusion; un ministère est responsable de la passation de marchés, du financement et de la gestion de la relation avec les fournisseurs de services, tandis que l'autre est chargé de traiter les plaintes, de délivrer les permis et d'inspecter les locaux des fournisseurs de services. Une confusion peut survenir quant à savoir qui est responsable de la prestation générale des services en établissement aux enfants.
- ***Il n'y a pas de processus uniforme concernant l'accès aux services en établissement pour enfants*** : Certains enfants accèdent aux services en établissement en passant par un point d'accès centralisé, tandis que d'autres passent par un fournisseur de services – le mode d'accès dépend de l'endroit où réside l'enfant dans la province. Par ailleurs, nous avons constaté qu'il n'y a pas de processus uniforme de gestion des listes d'attente relativement aux services en établissement pour enfants. Par conséquent, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse n'est pas en mesure de déterminer la demande concernant de tels services.
- ***Il n'y a pas d'indicateurs de rendement relatifs au programme*** : Le Ministère n'a pas établi d'indicateurs de rendement pour

évaluer la qualité des soins en établissement prodigués. En outre, le Ministère ne sonde pas les résidents ou les familles au sujet de leur degré de satisfaction à l'égard des services.

- ***Souvent, les placements de personnes en situation de crise ne sont pas de courte durée, comme ce devrait être le cas*** : Il existe un processus d'intervention d'urgence locale vers lequel chacun des bureaux des SOPDI peut aiguiller les personnes en situation de crise. Quelque 100 lits temporaires sont disponibles pour de tels placements à l'échelle de la province. Bien que ces lits soient destinés uniquement à des séjours d'une trentaine de jours, les personnes restent souvent beaucoup plus longtemps en raison du manque d'hébergement permanent offrant des soutiens appropriés. Ces lits de soins de courte durée ne sont alors pas disponibles pour d'autres personnes en situation de crise. Par exemple, dans une région, 15 lits temporaires étaient occupés par les mêmes personnes depuis une longue période, et ils avaient été indisponibles entre 2010 et 2013.
- ***Les listes d'attente pour des services en établissement sont longues*** : Le nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement et de soutien pour adultes était de 14 300 au 31 mars 2014, contre 17 400 personnes ayant reçu des services la même année. En outre, les listes d'attente croissent plus rapidement que la capacité de servir les personnes; de 2009-2010 à 2013-2014, le nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement pour adultes a augmenté de 50 %, alors que le nombre de personnes recevant des services n'a crû que de 1 %. Nous avons calculé qu'à ce rythme, il faudrait 22 ans pour placer toutes les personnes qui attendent actuellement une place dans l'un des deux types d'établissements qui hébergent le plus de personnes – en supposant qu'aucune autre personne ne soit ajoutée à la liste.
- ***Il y a des lacunes dans la gestion des places vacantes*** : Le réseau de foyers de soins de longue durée établit des dates limites en ce qui concerne la décision d'accepter un placement et le moment de l'emménagement. Cependant, de telles échéances n'existent pas pour les services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Par conséquent, il faut compter plus de 60 jours pour combler les places vacantes, ce qui n'est pas conforme aux attentes ministérielles. Nous avons constaté que les délais moyens pour combler une place vacante en 2012-2014, dans les trois régions que nous avons visitées, allaient de 92 à 128 jours.
- ***Il peut s'écouler des années entre les inspections d'établissements pour adultes*** : Environ 45 % des établissements n'ont pas été inspectés depuis 2010 ou avant cette date. En juin 2013, le Ministère a adopté un nouveau modèle en vue de sélectionner des organismes aux fins d'une inspection de la conformité, mais il ne prévoit l'exécution d'une inspection physique que pour un échantillon d'établissements exploités par les organismes sélectionnés. Il n'y a donc aucune garantie que chaque établissement sera inspecté à un moment ou à un autre. Au nombre des autres préoccupations, mentionnons l'émission d'un avis de 24 jours en moyenne avant une inspection, et le fait que la plupart des organismes ne remédiaient pas aux cas de non-conformité relevés dans le délai prescrit de 60 jours.
- ***Les normes en matière de soins sont peu nombreuses et peuvent faire l'objet d'interprétations*** : L'Ontario a établi des normes de soins dans certains secteurs, mais elles sont pour la plupart de nature générale. Par exemple, la norme relative aux foyers de groupe indique seulement que le nombre d'employés de soutien doit être adéquat et que la planification du personnel doit tenir compte des besoins des résidents, et aucun ratio personnel-résidents n'est précisé. Le

Nouveau-Brunswick demande l'établissement de ratios personnel-résidents particuliers fondés sur le niveau de soins prodigués par chaque établissement.

- ***Il y a de nombreux problèmes concernant l'intégrité des données*** : Le Ministère a créé la base de données appelée Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (DSCIS) en 2011 afin de combiner les renseignements existants sur les clients qui sont conservés par les différents fournisseurs de services. Toutefois, trois ans après la mise en oeuvre, les données contenues dans le DSCIS n'ont pas encore été validées et le système n'est pas entièrement fonctionnel, ce qui a obligé chaque bureau des SOPDI à maintenir un système d'information distinct. Notre examen du Système de signalement des incidents graves a aussi révélé que le nombre d'incidents graves signalés par les organismes en 2012 et en 2013 a été sous-estimé d'environ 360 cas, et que l'information était incomplète pour 1 230 incidents additionnels.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les services de soutien en établissement dans la collectivité pour les adultes ayant une déficience intellectuelle, qui vont de l'aide à la vie autonome, lorsque les personnes vivent dans leur propre logement et reçoivent un soutien du personnel d'un organisme de service, aux foyers de groupe dotés d'un personnel offrant un soutien 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. L'éventail des services tient compte des préférences, des forces, des besoins, des aspirations et de la situation des personnes ayant une déficience intellectuelle et de leur famille. Les services en établissement financés par le Ministère visent à appuyer les choix des personnes et à leur fournir le soutien dont elles ont besoin pour vivre de manière autonome et s'intégrer pleinement à la collectivité.

Le Ministère a réalisé des progrès considérables depuis le début de la transformation à long terme des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle en 2004. Cette transformation a pour objectif de créer des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle qui soient équitables, accessibles et durables, et qui favorisent l'intégration sociale des personnes ayant une déficience intellectuelle. Le dernier établissement de services aux adultes ayant une déficience intellectuelle exploité par la province a fermé ses portes en 2009.

Depuis 2009, le Ministère :

- a mis en oeuvre de nouvelles mesures législatives visant à favoriser une intégration sociale accrue;
- a fait la transition vers un programme unique de financement direct pour les adultes ayant une déficience intellectuelle;
- a instauré un outil normalisé de demande et d'évaluation;
- a mis en oeuvre un point d'accès unique au moyen des Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, afin de simplifier et d'uniformiser davantage le processus pour les personnes qui présentent des demandes de services.

Le Ministère accueille volontiers les constatations et les recommandations de la vérificatrice générale concernant l'amélioration de sa gestion du programme de services en établissement. Des progrès ont déjà été réalisés ou sont prévus dans certains des domaines mentionnés par la vérificatrice générale :

- En octobre 2014, le Ministère a mis au point un outil de priorisation destiné à être utilisé à l'échelle de la province, et il a amorcé la mise en oeuvre par étape du programme Passeport, qui fournit du financement aux adultes ayant une déficience intellectuelle afin que ceux-ci participent à des

programmes communautaires, engagent un travailleur de soutien ou permettent à leur aidant naturel de prendre du repos.

- À compter de 2015-2016, le Ministère renforcera son processus d'inspection de la conformité en procédant à des inspections annuelles de tous les organismes de services.
- De concert avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, le Ministère s'emploie à améliorer le signalement des incidents graves afin de soutenir la prise de meilleures décisions dans les régions et à l'échelle de la province. En 2015, le Ministère créera également une équipe de surveillance qui sera chargée d'améliorer la production de rapports par le secteur des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle et la surveillance de celui-ci.
- Le Ministère poursuit l'amélioration du système provincial de technologie de l'information (DSCIS) afin de renforcer sa capacité en matière de planification et de gestion du système.

À compter de 2014, et durant les trois années suivantes, le Ministère procède à un investissement de 810 millions de dollars, réparti comme suit : 243 millions de dollars pour réduire les listes d'attente liées aux services en établissement; 274 millions de dollars pour réduire les listes d'attente liées au financement direct; 200 millions de dollars pour renforcer la capacité du réseau; 93 millions de dollars pour améliorer les résultats en matière d'hébergement et d'emploi ainsi que le rendement sectoriel. Cet investissement contribuera à la transformation du système, de sorte que les personnes ayant une déficience intellectuelle puissent s'intégrer pleinement à nos collectivités et vivre de manière aussi indépendante que possible.

Constatations détaillées de l'audit

Financement du programme, dépenses et mesures de rendement

Les coûts du programme augmentent plus rapidement que le nombre de personnes recevant des services

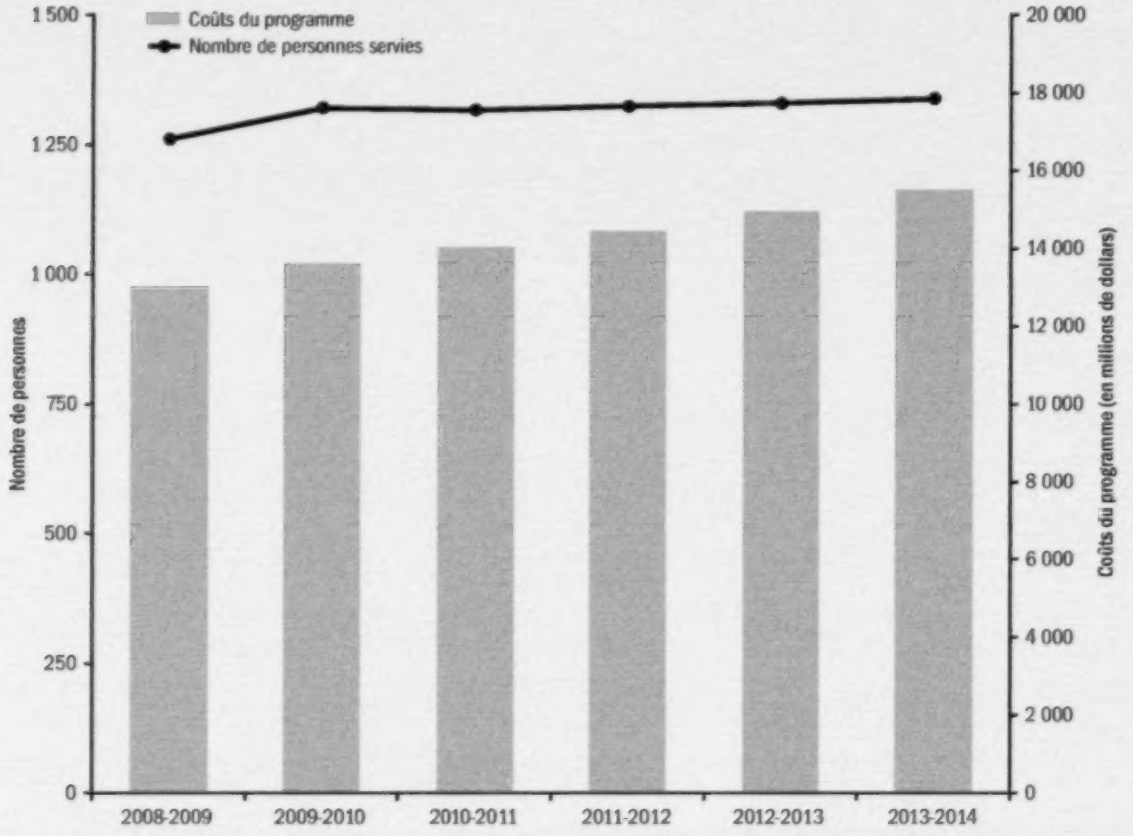
De 2009-2010 à 2013-2014, le financement des services en établissement a crû de 142 millions de dollars (14 %) pour s'établir à 1,164 milliard de dollars, mais le nombre de personnes recevant des services n'a augmenté que de 1 %, comme le montre la **figure 4**.

Le Ministère n'a pu nous dire quelle part de cette augmentation de 142 millions de dollars a servi à créer de nouvelles places dans des établissements, à aider les enfants à passer des services en établissement pour enfants aux services en établissement pour adultes, ou à accroître le financement de base pour atténuer les pressions de fonctionnement. En outre, le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir une liste complète de toutes les initiatives de financement et d'indiquer l'incidence qu'elles ont eue jusqu'ici.

L'augmentation de 142 millions de dollars comprenait le montant de 84 millions annoncé en 2010-2011 pour servir 250 personnes additionnelles chaque année sur 4 ans (soit un total de 1 000 nouvelles places à la fin de la période de 4 ans, en 2013-2014). Cependant, à la fin de la troisième année, le nombre d'adultes servis était de 240, au lieu du nombre prévu de 750. Pour expliquer cette situation, le Ministère a avancé l'hypothèse que certaines personnes ayant des besoins complexes avaient pu nécessiter des fonds représentant le double ou le triple du financement moyen.

Figure 4 : Dépenses de programme totales et nombre de personnes servies, 2009-2010 – 2013-2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires



Le financement versé aux fournisseurs de services n'est pas fondé sur les besoins des personnes

Le financement de base versé aux fournisseurs de services en établissement et de soutien est habituellement fondé sur le financement des années précédentes au lieu des besoins particuliers des personnes qu'ils servent, et, en général, il est modifié uniquement lorsqu'un organisme modifie ou élargit ses services. Dans de tels cas, les organismes doivent soumettre une analyse de rentabilisation au Ministère aux fins d'examen et d'approbation. Les organismes peuvent aussi recevoir un financement ponctuel pour remédier aux pressions qu'ils subissent durant l'année. En 2012-2013, 97 % des fonds ont été attribués selon le financement des années antérieures, et la tranche restante de 3 % a consisté en des versements ponctuels.

Nous avons aussi examiné les méthodes de financement de nouvelles initiatives au cours des quatre dernières années. Ce financement additionnel visait principalement à réduire les listes d'attente pour des services en établissement ou à faciliter la transition vers les services aux adultes pour les enfants qui atteignent l'âge de 18 ans. Nous avons constaté que la méthode d'attribution des fonds aux nouvelles initiatives ne tenait pas compte du niveau de soutien requis par les personnes ayant besoin de services en établissement.

Au moment de notre audit de 1997 portant sur la responsabilisation et la gouvernance des organismes de paiements de transfert, le Ministère avait indiqué qu'il prévoyait établir, pour tous les

programmes de services en établissement, des seuils-repères de financement provinciaux fondés sur le niveau de soutien requis par les personnes recevant des soins. Dans le cadre de son plan visant à transformer le programme de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, le Ministère a déterminé en 2004 que la méthode de financement devait être révisée. En 2009, le Ministère a examiné les pratiques de financement d'autres administrations et constaté que dans la plupart des cas, elles étaient fondées sur un financement individualisé axé sur les besoins évalués ou qu'elles prenaient cette direction.

Dans le cadre d'un système de financement fondé sur les besoins, l'information sur les besoins de personnes en matière de soutien est recueillie au moyen d'un outil commun d'évaluation. En Ontario, l'outil d'évaluation des besoins est l'Échelle d'intensité de soutien, qui mesure le profil et l'intensité du soutien dont une personne a besoin pour mener à bien ses activités quotidiennes. L'étape suivante consiste à créer différents profils et différentes catégories de besoins pour rendre compte des divers niveaux de besoins, puis à corréler le financement à ces niveaux.

En 2011, le Ministère a adopté l'Échelle d'intensité de soutien et a demandé à un expert-conseil de concevoir une formule d'attribution des fonds au moyen de cet outil. Cependant, en mai 2014, le Ministère en était toujours à l'étape de la mise à l'essai aux fins de la détermination des niveaux des catégories de soutien.

Au moment du présent audit, le Ministère ne disposait pas de l'information nécessaire pour mettre au point un système de financement fondé sur les besoins, car la plupart des personnes qui ont intégré le réseau avant 2011 (qui est l'année de la mise en oeuvre de l'Échelle d'intensité de soutien) n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de leurs besoins. Cela comprend des personnes qui reçoivent des services ou qui attendent d'en recevoir. Le Ministère a reconnu qu'en conséquence, des personnes ayant des besoins similaires peuvent recevoir des niveaux différents de services et de soutien.

D'autres administrations ont établi des modèles de financement fondés sur le niveau de soins évalué requis par les personnes. Par exemple :

- Au Nouveau-Brunswick, les établissements sont classés selon le niveau de soins fourni et sont financés en conséquence, les tarifs quotidiens les plus élevés étant versés à ceux qui fournissent les services les plus intensifs. Le tarif quotidien versé pour une personne recevant le niveau de soins le plus élevé est le double de celui versé pour une personne recevant le niveau de soins le moins élevé.
- Au Manitoba, le financement des organismes fournissant des services en établissement est fondé sur une combinaison de financement individualisé et de tarifs quotidiens. Le financement individualisé s'appuie sur le niveau de soutien (de base, intermédiaire ou complexe) requis par une personne ayant fait l'objet d'une évaluation. Les tarifs quotidiens couvrent les dépenses courantes, comme l'hébergement, le fonctionnement général, l'administration et la dotation.

Bien qu'ils ne servent pas la même population, les foyers de soins de longue durée en Ontario fournissent de nombreux services similaires à des personnes tout aussi vulnérables, et le financement qui leur est versé est fondé sur les besoins des clients. Ces établissements reçoivent un tarif quotidien, composé de quatre éléments, pour chaque lit approuvé ou autorisé. Les trois premiers éléments du tarif sont les mêmes pour tous les établissements et couvrent notamment le programme et les services de soutien, l'alimentation et les autres frais d'hébergement. Le quatrième élément, qui est lié aux soins infirmiers et aux soins personnels, est quant à lui ajusté en fonction des besoins particuliers en matière de soins des résidents – plus les besoins sont élevés, plus le montant associé à cet élément du tarif quotidien est important.

Il existe un écart important dans les coûts unitaires selon le type de services en établissement

Nous avons analysé le coût unitaire de la prestation des services en 2012-2013 pour chaque type de services en établissement, comme il est indiqué à la **figure 5**. Lorsque la capacité était connue, nous avons calculé le coût par lit. Lorsque la capacité n'était pas connue, comme dans le cas des résidences de famille hôte et des établissements avec services de soutien à l'autonomie, nous avons calculé le coût par personne servie. Nous avons observé une variation importante des coûts unitaires parmi les organismes pour des types similaires de services en établissement à l'échelle de la province, ainsi que de larges fourchettes de coûts unitaires dans les régions.

Les organismes peuvent fournir différents types de services en établissement et exploiter de multiples établissements. Comme les données sont recueillies au niveau des organismes, sans information détaillée sur les établissements individuels, le Ministère ne peut comparer le coût par lit pour les établissements de type et de capacité similaires.

En outre, étant donné que les besoins en soins de la plupart des personnes qui résidaient dans des établissements financés par le Ministère avant l'adoption, en 2011, de l'Échelle d'intensité de soutien n'ont pas été évalués au moyen de cette échelle, le Ministère ne peut comparer le coût unitaire pour les personnes ayant des besoins similaires, ce qui limite encore plus sa capacité de repérer les organismes et les types d'établissements qui fonctionnent de la manière la plus rentable.

Le Ministère sait qu'il existe des écarts considérables dans les coûts unitaires et a pris des mesures importantes pour mieux les comprendre, mais il n'a pas déterminé ce qu'était un coût unitaire raisonnable. Par exemple, en 2011, le Ministère a demandé aux organismes de remplir un sondage relatif aux 15 000 résidents dont ils s'occupaient à ce moment, afin de déterminer :

- si les coûts plus élevés sont associés au type de services en établissement et aux niveaux de soutien requis;
- s'il existe une relation entre les niveaux de soutien et les caractéristiques des clients;
- les caractéristiques qui sont associées aux différents niveaux de soutien.

Le Ministère a confirmé que les coûts unitaires sont supérieurs pour les organismes qui servent des personnes ayant des besoins plus élevés, mais il n'a pas conçu de modèle pour confirmer les besoins en soutien des résidents et, par le fait même, le coût.

En 2012, le Ministère a lancé un projet visant à déterminer si les ressources sont affectées selon les besoins, ainsi qu'à établir la fourchette des coûts unitaires et à savoir si les profils des clients pouvaient expliquer les écarts de coûts. Le Ministère a effectué son analyse en se servant des données de 2011-2012 et 2012-2013, et il a constaté l'existence d'une large fourchette de coûts unitaires

Figure 5 : Coût réel par lit selon le type de service en établissement, 2012-2013

Source des données : Calculé par le Bureau de la vérificatrice générale, à partir des données trimestrielles soumises au ministère des Services sociaux et communautaires par les fournisseurs de services

Types de service en établissement	Fourchette ($)	Coût unitaire médian ($)
Adultes – Foyers de groupe	21 400-310 000	93 400
Adultes – Hébergement spécialisé	3 000-341 500	143 000
Adultes – Résidences avec services de soutien intensif	21 200-352 000	158 000
Adultes – Résidences de famille hôte*	8 500-133 000	28 300
Adultes – Aide à la vie autonome*	1 800-150 000	19 900
Enfants – Foyers de groupe	22 300-262 500	147 600
Enfants – Soutien à la vie dans une famille hôte*	12 900-122 200	37 700

* Représente le coût par personne servie parce que le Ministère n'a pas recueilli de données sur la capacité ou le nombre de lits disponibles.

pour chaque type de services en établissement. Il a conclu que des améliorations étaient nécessaires pour remédier aux questions entourant la qualité des données, et pour mieux comprendre les écarts dans les niveaux de besoins que doivent combler les organismes et la qualité des services qu'ils fournissent.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que le financement des services en établissement et de soutien destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle est équitable et lié au niveau de soutien requis par les personnes recevant des soins, le ministère des Services sociaux et communautaires doit établir un modèle de financement fondé sur les besoins évalués des personnes nécessitant des services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a travaillé à l'élaboration d'un modèle de financement fondé sur le risque et les besoins. L'approche en matière de financement s'appuiera sur les principes d'équité, de stabilité et de durabilité. Le Ministère a entrepris une série d'initiatives afin de mieux comprendre les liens entre l'affectation des ressources et les caractéristiques des clients; il a notamment procédé à un examen exhaustif de l'établissement des coûts des services, demandé à des intervenants et à des comités d'experts d'examiner et de commenter le modèle éventuel, et effectué des examens complets de la littérature et de la situation dans d'autres administrations.

Le Ministère reconnaît qu'un nouveau modèle de financement est indispensable, mais il faudra du temps pour l'élaborer et le mettre en oeuvre. Pour que le nouveau modèle de financement puisse être mis en oeuvre avec succès, il faudra pouvoir compter sur le concours des fournisseurs de services, des personnes et de leur famille. Aucune date d'achèvement n'est fixée pour le moment.

Entretemps, le Ministère s'emploie à élaborer des lignes directrices en matière de financement afin de soutenir un financement équitable fondé sur les besoins des personnes, et il prévoit les distribuer aux fournisseurs de services en 2015-2016.

Il n'y a pas d'indicateurs de rendement utiles relativement au programme

Le programme vise à fournir des services en établissement et de soutien pour améliorer l'autonomie des clients et leur intégration à la collectivité. Nous avons observé que le Ministère n'a pas établi d'indicateurs de rendement pouvant être comparés, mesurés et communiqués; le Ministère ne sondait pas non plus les résidents ou leur famille pour mesurer leur satisfaction à l'égard des services qu'il finance.

Bien que le Ministère recueille de l'information tous les trimestres auprès des fournisseurs de services, ces renseignements servent uniquement à mesurer les extrants, et non les résultats.

En général, nous avons constaté que d'autres administrations qui financent des services en établissement et de soutien pour les personnes ayant une déficience intellectuelle ne disposaient pas non plus de mesures de rendement utiles. Nous avons toutefois repéré, dans des programmes d'autres administrations visant à fournir des services en établissement à d'autres catégories de personnes vulnérables, comme les enfants et les personnes âgées fragiles, des indicateurs de rendement qui pourraient être appliqués au programme ontarien pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, notamment :

- le pourcentage de résidents qui ont passé un examen médical ou dentaire dans les 12 derniers mois;
- la prévalence des chutes, des symptômes comportementaux et des cas de dépression;
- le pourcentage de résidents qui prennent de multiples médicaments ou pour lesquels de

nombreuses erreurs de médication ont été signalées;
- le pourcentage de résidents qui disent être satisfaits des soins personnels qui leur sont prodigués;
- le pourcentage d'employés des établissements prodiguant des soins directs qui ont suivi régulièrement le nombre prescrit d'heures de formation pertinente.

RECOMMANDATION 2

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit examiner les mesures de rendement qui sont utilisées dans d'autres administrations pour évaluer les services en établissement fournis à des personnes vulnérables et, s'il y a lieu, les adapter afin d'élaborer des mesures de rendement s'appliquant aux services en établissement destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il importe de procéder à une mesure du rendement fondée sur les résultats pour améliorer la prestation des services et la reddition de compte au sein du réseau.

En juillet 2014, le Ministère a commencé à examiner les options en vue de l'adoption d'un cadre d'amélioration de la qualité, ce qui comprend l'examen d'autres administrations canadiennes et étrangères. Le Ministère consulte également des experts en Ontario pour étudier des moyens de surveiller la qualité des services et du soutien fournis aux adultes ayant une déficience intellectuelle. Ce travail se poursuivra en 2014-2015 et l'année suivante.

Le Ministère examinera les résultats de recherche et s'emploiera à élaborer des mesures de rendement liées aux résultats individuels et à l'échelle du réseau pour les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Accès aux services en établissement

Le processus de prestation des services en établissement financés par le Ministère aux personnes ayant une déficience intellectuelle fait intervenir ce qui suit :
- la confirmation de l'admissibilité;
- l'évaluation des besoins;
- la priorisation de l'accès aux services;
- le jumelage des personnes admissibles et des ressources disponibles.

La confirmation de l'admissibilité et l'évaluation des besoins ont été améliorées

Depuis notre dernier audit du programme, en 2007, le Ministère a élaboré un processus uniforme de confirmation de l'admissibilité et d'évaluation des besoins des demandeurs. En 2008, des mesures législatives définissant clairement ce qu'est un adulte ayant une déficience intellectuelle ont été promulguées. Le Ministère a par ailleurs mis au point un nouveau formulaire de demande qui énonce les critères d'admissibilité et précise la documentation requise. La demande permet d'obtenir des renseignements sur la situation, les forces, les difficultés et les objectifs du demandeur, qui sont indiqués par celui-ci ou sa famille. Le Ministère a aussi instauré l'Échelle d'intensité de soutien, qui aide à déterminer l'intensité du soutien dont une personne a besoin pour participer à la vie quotidienne.

Depuis l'établissement des neuf bureaux des Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle (SOPDI) en tant que points d'accès uniques, toutes les personnes qui présentent une demande de services et de soutien aux adultes ayant une déficience intellectuelle financés par le Ministère, y compris des services en établissement, doivent faire l'objet d'une confirmation de l'admissibilité et d'une évaluation des besoins par un bureau des SOPDI. Dans le cas des personnes qui ont été ajoutées à la liste d'attente avant juillet 2011, leur

admissibilité n'a pas à être confirmée, mais leurs besoins doivent être évalués.

Nous avons examiné un échantillon de demandes dans les trois régions que nous avons visitées, et nous avons constaté que les bureaux des SOPDI évaluaient l'admissibilité et les besoins des demandeurs conformément à la loi et aux politiques ministérielles.

Nous avons toutefois observé que le temps de traitement des demandes était beaucoup trop long. Nous avons calculé qu'en 2013-2014, il s'écoulait en moyenne 209 jours (presque 7 mois) entre le moment où une demande est reçue et celui où l'évaluation des besoins est achevée. Le délai le plus long, soit quatre mois en moyenne, était celui compris entre le moment où l'admissibilité du demandeur est confirmée et celui où l'évaluation des besoins est effectuée. Les employés des bureaux des SOPDI à qui nous avons parlé estimaient que, dans des conditions idéales, une évaluation des besoins ne devrait prendre que trois jours ouvrables. Le Ministère attribue ces longs temps d'attente à un nombre insuffisant d'employés qualifiés chargés d'effectuer les évaluations, ainsi qu'à des problèmes d'horaire et des questions administratives. Selon le nombre d'évaluateurs et le nombre de demandeurs jugés admissibles en 2013-2014, la charge de travail annuelle va de 34 à 130 évaluations requises par évaluateur. Cela donne à penser que certains bureaux des SOPDI manquent de personnel, alors que d'autres ont un nombre suffisant d'employés.

Il n'y a pas suffisamment de données fiables et exactes dans la base de données du Ministère

En juillet 2011, le Ministère a lancé la base de données appelée Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (DSCIS) pour consigner les renseignements personnels et l'information détaillée sur les services pour chaque adulte ayant une déficience intellectuelle qui demande ou qui reçoit des services et un soutien. Trois ans plus tard, le Ministère n'a toujours pas achevé la validation des données saisies dans le DSCIS.

Le DSCIS a été conçu pour soutenir les bureaux des SOPDI en tant que points d'accès uniques pour les services et le soutien aux adultes ayant une déficience intellectuelle, et il contient des renseignements sur la réception des demandes, la confirmation de l'admissibilité et l'état de l'évaluation des besoins. Il ne consigne toutefois pas les cotes de priorité attribuées, les places vacantes ou les listes d'attente; ces renseignements détaillés se trouvent dans la base de données individuelle de chaque bureau des SOPDI.

Auparavant, les fournisseurs de services maintenaient leurs propres systèmes, mais ils ont transféré leurs données au nouveau DSCIS. Lors d'une audience du Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, les employés des bureaux des SOPDI ont dit éprouver de la frustration à l'égard de ce qu'ils décrivent comme une base de données semi-opérationnelle, qui était censée les aider à gérer leur travail, mais qui les oblige en fait à effectuer eux-mêmes le suivi de l'information.

La priorisation des demandeurs de services n'est pas uniforme

Le ministère n'a pas mené à terme l'établissement d'un processus uniforme à l'échelle de la province pour la priorisation des demandeurs qui attendent de recevoir des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Dans les faits, chaque région a recours à un processus de priorisation distinct.

Dans une région que nous avons visitée, la priorisation était effectuée par un comité composé de représentants des organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, d'autres secteurs, comme celui de la santé mentale, et de membres des familles de personnes ayant une déficience intellectuelle. Dans une autre région, deux membres du personnel d'un organisme de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle se

chargeaient de la priorisation. La troisième région utilisait un système de cotation automatisé.

En outre, chaque région employait son propre outil de priorisation, accompagné de facteurs de risque et d'une pondération des risques distincts. Par conséquent, les cotes de priorité ne sont pas uniformes à l'échelle de la province, et il est donc difficile pour le Ministère de repérer les personnes ayant les besoins les plus pressants et d'affecter les ressources en conséquence.

La priorité est accordée aux demandeurs dont les besoins correspondent aux ressources existantes

On pourrait s'attendre à ce que les places vacantes soient offertes d'abord aux personnes qui se sont vu attribuer la priorité la plus élevée, mais, souvent, les organismes ne sont pas en mesure de fournir les services et le soutien requis pour répondre aux besoins les plus exigeants. En conséquence, le processus de jumelage actuel consiste à choisir les personnes qui conviennent le mieux aux places qui se sont libérées. Bien que cette façon de faire puisse s'avérer pratique, elle ne permet pas de servir en premier lieu les personnes ayant la priorité la plus élevée.

Par exemple, dans une région que nous avons visitée, 33 % des personnes placées dans des établissements en 2013-2014 avait une cote de priorité inférieure à la cote moyenne des autres demandeurs sur la liste d'attente régionale. Dans une autre région visitée, 18 % des personnes placées en 2013-2014 avaient une cote de priorité inférieure à la cote moyenne.

Cela montre qu'il est plus difficile pour les personnes ayant des besoins importants d'obtenir des services en établissement et de soutien appropriés. Par exemple, une personne qui se trouvait sur la liste d'attente depuis 2008 s'est vu refuser neuf places vacantes par les organismes en raison de ses problèmes de comportement; au moment de notre audit, cette personne résidait au Centre de toxicomanie et de santé mentale de Toronto, où elle était en attente d'un placement adéquat. Dans le même ordre d'idées, une autre personne s'est vu refuser une place à neuf reprises par des organismes depuis 2012 en raison de problèmes comportementaux, et elle est actuellement hébergée dans un hôpital parce qu'aucun établissement offrant un soutien comportemental approprié ne peut être trouvé.

Dans les deux cas, les personnes reçoivent un certain soutien, mais dans un environnement qui ne correspond pas à leurs besoins. Parallèlement, elles occupent des lits qui pourraient être offerts à des personnes ayant besoin de ce type particulier de soutien.

Le placement des personnes en situation de crise n'est pas de courte durée par nature et ne répond pas aux besoins

Le Ministère exige que tous les bureaux des SOPDI suivent le processus local d'intervention en cas d'urgence qu'il a établi afin de placer les personnes qui ont un besoin de soutien urgent. Il peut s'agir, par exemple, d'une situation où un membre de la famille ne peut plus continuer de prodiguer les soins essentiels à la santé et au bien-être d'un adulte ayant une déficience intellectuelle.

Il existe deux types de lits de courte durée dans le réseau des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle – les lits tampons (utilisés exclusivement pour les personnes en situation de crise) et les lits de traitement (destinés principalement aux personnes qui ont des problèmes de comportement ou de santé mentale et qui peuvent aussi être en situation de crise). On compte 31 lits tampons et 70 lits de traitement à l'échelle de la province, qui ont été occupés par 87 personnes en situation de crise en 2013-2014.

Bien que les lits soient destinés à des séjours de courte durée d'environ 30 jours, nous avons constaté que les personnes les occupent souvent durant des périodes plus longues en raison d'un manque de solutions appropriées en matière d'hébergement permanent. Cela fait en sorte que les lits ne sont pas disponibles pour d'autres personnes

qui vivent une situation de crise. Par exemple, dans une région, huit personnes avaient occupé des lits de traitement durant des périodes prolongées, et ceux-ci n'ont pas été disponibles pour d'autres personnes de 2010 à 2014. Dans une autre région, 15 personnes ayant occupé des lits durant une longue période ont rendu ceux-ci indisponibles de 2010 à 2013.

Dans le cadre des audiences du Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, il a été mentionné qu'en situation de crise, les jeunes ayant une déficience intellectuelle peuvent être placés dans des établissements psychiatriques, des hôpitaux ou des foyers de soins de longue durée. Ces placements sont onéreux et ne conviennent pas aux besoins des personnes concernées. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a aussi dit au Comité qu'environ 4 500 personnes ayant une déficience intellectuelle vivent dans des foyers de soins de longue durée même si, à l'heure actuelle, ceux-ci n'ont pas d'unités expressément chargées de s'occuper de ces personnes.

Il n'y a pas de processus uniforme d'accès aux services en établissement pour enfants

Le ministère des Services sociaux et communautaires ainsi que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse financent les services en établissement pour les enfants ayant une déficience intellectuelle, même si ce dernier n'a pas de foyers spécialisés pour ces enfants. L'accès à ces services est géré par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.

La répartition des rôles respectifs qu'assument le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse relativement aux services en établissement destinés aux enfants crée de la confusion; un ministère est responsable de la passation de marchés, du financement et de la gestion de la relation avec les fournisseurs de services, tandis que l'autre est chargé de traiter les plaintes, de délivrer les permis et d'inspecter les locaux des fournisseurs de services. Une confusion peut survenir quant à savoir qui est responsable de la prestation générale des services en établissement aux enfants.

Nous avons constaté qu'il n'y a pas de processus uniforme d'accès aux services en établissement pour enfants. Selon leur lieu de résidence dans la province, certaines personnes ont eu recours à un point d'accès centralisé, alors que d'autres sont passées directement par un fournisseur de services. Cela peut être une source de confusion pour les personnes qui essaient d'accéder aux services et faire en sorte qu'elles ne soient pas servies avec la même rapidité.

En outre, nous avons observé qu'il n'y a pas de processus uniforme de gestion des listes d'attente pour les services en établissement aux enfants. Cependant, deux centres d'accès centralisés pour les services aux enfants tenaient une liste d'attente dans les régions que nous avons visitées. Dans une région, la liste comprenait 10 enfants âgés de 12 à 15 ans, qui étaient en attente depuis 4 mois et demi en moyenne. Dans une autre région, 149 personnes figuraient sur la liste d'attente, mais leur âge n'était pas mentionné et rien n'indiquait depuis combien de temps elles attendaient. Par conséquent, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse n'était pas en mesure de déterminer avec exactitude la demande pour des services en établissement aux enfants.

Le processus de transition des services aux enfants vers les services aux adultes doit être amélioré

Un Cadre provincial de planification de la transition a été élaboré en 2011 pour s'assurer que chaque jeune ayant une déficience intellectuelle, lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans, a un plan de transition unique fondé sur l'admissibilité, les besoins évalués et les ressources disponibles, et tenant compte de ses intérêts, de ses préférences et de ses priorités.

Au moment de nos travaux sur place, les fournisseurs de services ainsi que le ministère des Services

sociaux et communautaires, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et le ministère de l'Éducation s'employaient à élaborer des protocoles régionaux afin d'officialiser les responsabilités au titre de la planification de la transition. Ces protocoles déterminent les parties chargées de diriger et de soutenir la planification de la transition dans chaque collectivité, et définissent les rôles des organismes concernés. Ces nouveaux protocoles ont été mis en oeuvre, et la planification de la transition des jeunes ayant une déficience intellectuelle est entrée en vigueur en septembre 2014.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les services sont administrés de manière uniforme et équitable, et que les personnes ayant les besoins les plus importants reçoivent les services requis, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- effectuer en temps opportun une évaluation des besoins pour toutes les personnes admissibles qui attendent de recevoir des services en établissement;
- élaborer un processus de priorisation uniforme à l'échelle de la province;
- valider tous les renseignements dans le Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît la nécessité de veiller à ce que les services soient administrés de manière uniforme et équitable. À cette fin, le Ministère collabore avec les Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle (SOPDI) en vue d'améliorer l'efficience et l'uniformité du processus actuel d'évaluation des besoins en matière de soutien. Pour aider les SOPDI à effectuer en temps opportun l'évaluation des besoins des personnes et de leur famille, le Ministère augmentera de 37 le nombre total d'évaluateurs dans les bureaux d'ici la fin de 2015. Ces mesures contribueront à réduire l'arriéré et les temps d'attente en matière d'évaluation.

Le Ministère s'appuie sur les travaux relatifs aux processus existants de priorisation dans les collectivités pour favoriser une uniformité et une équité accrues, grâce à l'instauration d'un outil et d'un processus de priorisation uniformes à l'échelle de la province. La mise en oeuvre de l'outil a débuté avec le programme Passeport, en octobre 2014, et l'on procédera à une évaluation avant de poursuivre la mise en oeuvre aux fins d'une application aux services en établissement.

Le Ministère est conscient qu'il faut en faire plus pour améliorer le système provincial de technologie de l'information (DSCIS), et il continuera de le perfectionner. Un plan de mise en oeuvre a été élaboré en vue de valider les renseignements des listes d'attente pour des services en établissement et de moderniser le DSCIS. La validation des renseignements des listes d'attente pour des services en établissement constitue une priorité à l'heure actuelle, et l'on prévoit qu'elle sera achevée en 2015-2016. La modernisation prévue du DSCIS comprend une mise à jour du système afin de permettre aux bureaux des SOPDI de jumeler les personnes aux ressources disponibles indiquées par les organismes de services. Plus particulièrement, pour la première fois, il y aura une base de données provinciale reliant les bureaux des SOPDI et les organismes de services afin de jumeler les personnes aux ressources. Le Ministère prévoit mettre cette mesure en oeuvre d'ici la fin de 2015.

RECOMMANDATION 4

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit élaborer une politique applicable à tous les établissements pour enfants qui sont financés par le gouvernement de l'Ontario. Cette politique doit prévoir la mise en oeuvre d'un

mécanisme d'accès et un processus de gestion des listes d'attente uniformes à l'échelle de la province pour les services en établissement destinés aux enfants et aux jeunes ayant une déficience intellectuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse finance et autorise divers établissements pour les enfants et les jeunes, y compris ceux ayant des besoins spéciaux, comme les besoins liés à une déficience intellectuelle.

Le gouvernement a adopté une Stratégie pour les services en matière de besoins particuliers qui vise à améliorer les résultats relatifs aux enfants et aux jeunes, à simplifier l'accès et à bonifier les expériences vécues par les familles à l'égard des services. L'un des éléments de cette stratégie consiste en une planification coordonnée des services pour les familles d'enfants et de jeunes ayant des besoins multiples ou complexes et nécessitant une variété de services, de manière à établir un plan de services unique et coordonné qui tienne compte de tous les services requis.

Parallèlement, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse commence tout juste à planifier la réforme de la surveillance de l'ensemble des services en établissement aux enfants financés par le gouvernement.

Le Ministère accueille volontiers les constatations de la vérificatrice générale à cet égard, et il tiendra compte de ces constatations ainsi que des recommandations connexes tandis qu'il met en oeuvre ses plans visant à améliorer les services aux enfants et aux jeunes ayant des besoins spéciaux en Ontario.

Gestion de l'information sur l'attente

L'information sur l'attente ne fait pas l'objet d'un suivi uniforme à l'échelle de la province

Selon les données ministérielles, dans la dernière année, il y a eu presque autant de personnes attendant de recevoir des services que de personnes qui en ont reçu. La **figure 6** montre que de 2009-2010 à 2013-2014, le nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement destinés aux adultes a augmenté de 50 % à l'échelle de la province, pour passer de 9 500 à 14 300. La majorité de ces personnes (6 900) attendait une place dans un foyer de groupe, suivie des personnes attendant des services d'aide à la vie autonome (5 000). Or, durant la même période, le nombre de personnes dans les foyers pour adultes n'a crû que de 1 %, passant de 17 200 à 17 400. Théoriquement, il serait plus utile de comparer les variations de la capacité (c'est-à-dire le nombre maximal de personnes pouvant être servies quotidiennement), mais le Ministère ne dispose pas de données complètes pour la période de cinq ans.

Figure 6 : Nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement contre le nombre de personnes servies, 2009-2010 – 2013-2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

Nous avons relevé certains sujets de préoccupation concernant l'information sur les temps d'attente, et plus particulièrement les suivants :

- Une personne demandant un placement dans plus d'un type d'établissement peut faire l'objet d'une double comptabilisation sur la liste d'attente. Dans une région que nous avons visitée, le bureau des SODPI déclarait le nombre unique de personnes attendant un lit, tandis que dans les deux autres régions visitées, les nombres déclarés comprenaient la double comptabilisation. En mars 2014, les listes d'attente de ces deux bureaux régionaux des SODPI étaient surestimées de 830 personnes au total.
- Le Ministère ne suit pas et n'analyse pas l'information sur les temps d'attente. Le suivi et la déclaration des temps d'attente par région et par type d'établissement permettraient d'améliorer la transparence et la responsabilisation. À titre de comparaison, les temps d'attente médians globaux pour les foyers de soins de longue durée sont publiés tous les ans, et un Centre ontarien d'accès aux soins communautaires que nous avons visité dans le cadre de notre audit de 2012 du processus de placement dans des foyers de soins de longue durée affichait également sur son site Web les temps d'attente pour chacun de ses foyers.

L'information sur les temps d'attente est communiquée à la haute direction tous les trois mois (chaque trimestre). Depuis 2011, l'information sur les listes d'attente fournies à la haute direction s'appuie sur les données recueillies auprès des bureaux des SOPDI. Selon ces données, 14 300 personnes attendaient des services en établissement au 31 mars 2014. En septembre 2014, le Ministère a révisé le nombre de personnes attendant des services en établissement au 31 mars 2014 dans le rapport à la haute direction, en utilisant l'information sur les listes d'attente tirée de son Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (DSCIS). Comme nous l'avons mentionné précédemment, il s'agit d'une base de données que le Ministère a mise au point en 2011 pour combiner les renseignements existants sur les clients qui sont conservés par les différents fournisseurs de services, et vers laquelle le Ministère a demandé aux fournisseurs de transférer leurs données à ce moment. Le Ministère n'a toutefois pas utilisé le DSCIS parce que le système n'est pas pleinement fonctionnel et qu'il n'a pas encore achevé la validation des renseignements qui s'y trouvent. Selon le DSCIS, le nombre de personnes attendant des services en établissement au 31 mars 2014 était de 12 800 au lieu de 14 300. Par conséquent, le rapport révisé remis à la haute direction ministérielle comprenait une déclaration indiquant que le Ministère ne pouvait pas garantir l'exactitude des données du DSCIS ni expliquer la raison de l'écart entre les chiffres du DSCIS et des SOPDI.

Des lacunes ont été constatées dans la gestion des places vacantes

Lorsqu'une place devient vacante, le fournisseur de services est tenu d'en informer son bureau des SOPDI, qui commence à chercher des personnes aux fins de placement en s'appuyant sur le processus régional de priorisation et de jumelage. Le Ministère n'a pas de politique concernant la rapidité avec laquelle un organisme doit informer le bureau des SOPDI lorsqu'un lit devient vacant. Dans les trois régions que nous avons visitées, le délai allait de zéro à cinq jours.

Nous avons notamment relevé les sujets de préoccupations suivants concernant la gestion des places vacantes :

- Le Ministère exige que les organismes fournissent une explication lorsqu'une place vacante n'a pas été comblée dans un délai de 60 jours. Nous avons constaté que le délai moyen pour combler une place vacante dans les trois régions que nous avons visitées allait de 92 à 128 jours en 2013-2014. Nous avons aussi observé qu'un demandeur n'est soumis à aucun délai obligatoire pour ce qui est d'accepter un placement ou d'emménager

après l'avoir accepté. Dans 2 des 3 régions que nous avons visitées, il s'écoulait jusqu'à deux mois en moyenne avant de trouver une personne pour occuper une place vacante, et jusqu'à 42 jours additionnels entre le moment de l'offre de lit et de l'acceptation et celui où la personne emménage de façon permanente. Dans la troisième région, le bureau des SOPDI ne conservait pas de données comparables. Le Ministère nous a dit que les longs délais de placement sont attribuables au fait que les personnes qui emménagent le font après une période de transition (par exemple, elles occupent les places uniquement les week-ends durant un mois complet avant d'emménager de façon permanente), et dépendent de la mesure dans laquelle la personne se sent à l'aise et de la mesure dans laquelle la famille est prête pour la transition. À titre de comparaison, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée impose des délais prévus par la loi relativement aux foyers de soins de longue durée : une personne dispose d'une journée pour décider si elle accepte une offre de placement, puis de cinq jours pour emménager.

- Le nombre de lits qui se libèrent chaque année est faible par rapport au nombre de personnes qui attendent un lit. Pour les deux types d'établissements qui hébergent le plus de personnes (les foyers de groupe et les établissements d'aide à la vie autonome), nous avons comparé le nombre de personnes qui attendent un lit et le nombre de lits qui se sont libérés dans l'année, et nous avons estimé qu'à ce rythme, le placement de toutes les personnes figurant sur les listes d'attente pourrait prendre 22 ans, comme le montre la **figure 7**. On pourrait toutefois devoir compter 41 ans pour vider la liste d'attente de la région de Toronto concernant les foyers de groupe et celle de la région du Sud-Est concernant les établissements d'aide à la vie autonome.
- En outre, le Ministère n'a pas déterminé si les besoins des personnes se trouvant sur les listes d'attente seraient comblés au moyen de la combinaison actuelle des types de services en établissement. Par conséquent, le problème lié à l'incapacité de placer les personnes ayant les besoins les plus importants pourrait perdurer.

Figure 7 : Comparaison entre les listes d'attente et les places vacantes, 2013-2014

Source des données : ministère des Services sociaux et communautaires

	Foyers de groupe			Aide à la vie autonome		
Région	Nombre de personnes en attente (au 31 mars 2014)	Nombre de places vacantes (2013-2014)	Nombre d'années avant de vider les listes d'attente au rythme actuel	Nombre de personnes en attente (au 31 mars 2014)	Nombre de places vacantes (2013-2014)	Nombre d'années avant de vider les listes d'attente au rythme actuel
Centre-Est	1 327	45	29	849	41	21
Centre-Ouest	643	48	13	252	19	13
Est	696	23	30	671	23	29
Hamilton Niagara	857	44	19	648	43	15
Nord-Est	231	37	6	224	31	7
Nord	267	11	24	330	15	22
Sud-Est	165	15	11	122	3	41
Sud-Ouest	1 131	46	25	1 028	27	38
Toronto	1 621	40	41	928	25	37
Province	**6 938**	**309**	**22**	**5 052**	**227**	**22**

Peu de mesures ont été prises à ce jour pour donner suite aux recommandations du Groupe de travail sur le logement

En septembre 2013, le Groupe de travail sur le logement a publié un rapport intitulé *Mettre fin à l'attente : Programme d'action pour trouver une solution à la crise du logement touchant les adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario*. Le groupe était composé de planificateurs des politiques gouvernementales ainsi que de représentants des fournisseurs de services et de membres d'organismes chargés de représenter les collectivités, les clients et les familles.

Le rapport traite des principaux obstacles au logement dans ce secteur et présente un plan d'action sur trois ans. Voici les principales recommandations formulées :

- créer un groupe de travail chargé de recommander et de mettre en oeuvre des initiatives de renforcement de la capacité à compter de 2014, et de concevoir une méthode d'évaluation continue des progrès et de planification;
- créer un « fonds d'opportunités » afin d'encourager la soumission de propositions visant à remédier au manque de logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle;
- créer un comité interministériel chargé de procéder à des consultations continues et d'établir un plan de travail s'échelonnant sur une période allant de 20 à 25 ans;
- obtenir du gouvernement l'engagement de financer des solutions en matière de logement pour la totalité des adultes ayant une déficience intellectuelle dont les parents ont plus de 80 ans, et pour 50 % de ceux dont les parents ont plus de 70 ans;
- créer un groupe de travail sur la stratégie de communication afin de faire connaître les initiatives en matière de logement découlant du programme.

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas encore indiqué s'il approuvait les recommandations formulées dans le rapport. En août 2014, le Ministère a nommé un président et des membres aux fins du Groupe de travail sur le logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle sur recommandation du Groupe de travail sur le logement. Aucun autre progrès n'a été réalisé à l'égard des recommandations. Compte tenu de la nature de ces recommandations, leur mise en oeuvre pourrait prendre quelques années.

RECOMMANDATION 5

Afin d'améliorer la gestion des temps d'attente concernant les services en établissement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- favoriser une consignation uniforme de l'information en matière d'attente, ce qui comprend l'exécution d'un suivi relatif aux temps d'attente et aux listes d'attente;
- établir des lignes directrices sur le temps que peut prendre un demandeur pour accepter un placement et emménager;
- envisager de rendre les temps d'attente publics afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation;
- évaluer, d'après les besoins des personnes figurant sur la liste d'attente, ce que devrait être la combinaison des types de services en établissement, pour faire en sorte qu'à l'avenir les personnes ayant les besoins les plus grands soient placées en premier, dans la mesure du possible;
- faire appel au Groupe de travail sur le logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle pour concevoir des solutions de rechange en matière d'hébergement, afin de répondre à la demande le plus rapidement possible et de la manière la plus rentable qui soit.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer la gestion des temps d'attente. Le Ministère élabore des exigences concernant les améliorations du DSCIS qui renforceront la capacité du Ministère de recueillir, de déclarer et de surveiller l'information sur les listes d'attente à l'échelle de la province. Les améliorations particulières permettront aux bureaux des SOPDI de jumeler les personnes aux ressources disponibles indiquées par les organismes de services. Il y aura notamment, pour la première fois, une base de données provinciale reliant les bureaux des SOPDI et les organismes de services afin de jumeler les personnes aux ressources. Le Ministère prévoit que la mise en oeuvre aura lieu à la fin de 2015.

Le Ministère examinera les meilleures façons de communiquer au public l'information sur le réseau de services, dont celle sur les listes d'attente.

À l'heure actuelle, le Ministère travaille à des initiatives visant à uniformiser davantage l'expérience relative au réseau de services pour les personnes et les familles à l'échelle de la province, ce qui comprend notamment l'instauration d'un processus provincial uniforme pour l'intervention d'urgence, la gestion des cas d'intervention d'urgence et la planification du réseau de services. Dans le cadre de ces travaux, on émettra de nouvelles lignes directrices pour la gestion des places vacantes dans les établissements en 2015-2016. Ces lignes directrices préciseront les rôles et les responsabilités concernant la gestion des places vacantes, fourniront des définitions uniformes et mentionneront des jalons clés et les délais connexes pour certains éléments du processus de gestion des places vacantes, dont le délai autorisé pour mener à terme la transition vers un nouveau foyer.

Dans le cadre de l'investissement de 810 millions de dollars dans les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, le Ministère passera à une planification pluriannuelle des services en établissement. On s'attend à ce que cela permette aux collectivités d'élaborer des options novatrices en matière de logement qui répondront plus efficacement aux besoins des personnes nécessitant des services en établissement. La planification pluriannuelle permettra également au secteur de concevoir des services en établissement appropriés pour les cas complexes, car les organismes pourront établir des plans sur une plus longue période.

Le Groupe de travail sur le logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle s'est réuni pour la première fois en septembre 2014, et il élaborera un processus en vue de recommander des projets de démonstration de solutions novatrices en matière de logement aux fins de financement et d'évaluation par le Ministère. Il étudiera les nouvelles pratiques exemplaires en Ontario et dans d'autres administrations. Le Groupe de travail a un mandat de deux ans, mais il est chargé de recenser des solutions novatrices et durables pouvant être mises en oeuvre à court terme.

Qualité des services fournis

Pour favoriser la santé, la sécurité et le mieux-être des personnes qui reçoivent des services en établissement et de soutien qu'il finance, le Ministère inspecte les fournisseurs de services, établit des exigences pour la formation du personnel et exige que les incidents graves soient signalés régulièrement.

Le processus des inspections de conformité doit être amélioré

Les fournisseurs de services en établissement destinés aux adultes doivent observer une série de mesures d'assurance de la qualité qui sont énoncées dans la réglementation et la politique ministérielle. Une liste de contrôle en matière d'inspection a été élaborée, qui intègre les exigences en matière

d'assurance de la qualité prévues par la loi et les directives stratégiques ministérielles.

Jusqu'en décembre 2010, les foyers pour adultes étaient inspectés par le personnel des bureaux ministériels régionaux. Depuis, les inspections ont été centralisées au bureau principal du Ministère et sont effectuées par une équipe de six inspecteurs. Cette équipe est également chargée d'inspecter les services de soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle, y compris les bureaux des SOPDI, qui gèrent l'accès aux services.

On compte en tout quelque 360 organismes qui fournissent tous les types de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (services en établissement ou services de soutien), et près de 2 100 foyers offrant des services en établissement. En général, les inspections englobent un examen des politiques et procédures, des documents du conseil d'administration ainsi que des dossiers du personnel et des résidents de l'organisme.

Les inspecteurs s'efforcent d'évaluer l'état matériel de l'établissement, les soins personnels prodigués aux résidents, et la gestion des finances personnelles des résidents. Ils déterminent également si l'établissement dispose d'un plan de sécurité en cas d'incendie approuvé par le commissaire des incendies. Les inspections ne comprennent ni la vérification des données trimestrielles sur les services transmises au Ministère ni l'examen des dépenses pour s'assurer de la conformité à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic. En outre, nous avons examiné un échantillon d'inspections et constaté que dans les deux tiers des cas, les inspecteurs n'avaient interrogé ni le personnel prodiguant des soins directs aux résidents ni les résidents eux-mêmes.

Le passage à un processus centralisé d'inspection des services en établissement destinés aux adultes a permis d'uniformiser les inspections à l'échelle de la province ainsi que la déclaration des résultats des inspections. Nous avons toutefois relevé les sujets de préoccupation suivants :

- Au moment de notre audit, 45 % des quelque 2 100 foyers pour adultes n'avaient pas été inspectés depuis au moins 2010, comme le montre la **figure 8**. Les foyers pour adultes ayant une déficience intellectuelle peuvent ne faire l'objet d'aucune inspection pendant des années. De janvier 2011 à mai 2013, le Ministère a utilisé un modèle axé sur les sites pour sélectionner les établissements devant être inspectés. Selon ce modèle, l'intention du Ministère était d'inspecter seulement les foyers de groupe tous les cinq ans. En juin 2013, le Ministère a adopté un modèle axé sur les organismes selon lequel chaque organisme doit être inspecté tous les 24 à 30 mois, ce qui s'accompagne d'une inspection d'un échantillon d'établissements relevant de l'organisme. La sélection des organismes et des établissements est fondée sur des critères comme la date et les résultats de la dernière inspection, l'évaluation des risques, les incidents signalés et le pourcentage de financement. Or, il n'y a aucune garantie que chaque foyer pour adultes sera inspecté à un moment ou à un autre. Même dans les cas où l'on utilise une approche axée sur le risque, chaque établissement devrait être inspecté au moins une fois dans un délai plus long ayant été déterminé (par exemple, tous les cinq à sept ans).
- Les organismes sont informés à l'avance que des inspections auront lieu. Le personnel du Ministère nous a dit qu'il informe les

Figure 8 : Inspections des établissements pour adultes ayant une déficience intellectuelle, par année civile

Source des données : Calculé par le Bureau de la vérificatrice générale, à partir des données du ministère des Services sociaux et communautaires

Date de la dernière inspection	Nombre d'établissements	% du total
Jamais inspectés	541	25
Avant 2011	436	20
2011	344	16
2012	464	21
2013	379	18
Total	**2 164**	**100**

organismes des inspections à venir par courtoisie, mais qu'il ne précise pas, avant le jour de l'inspection, quels établissements seront visités. D'après un échantillon de dossiers que nous avons examinés, les organismes recevaient un avis de 24 jours en moyenne avant une inspection, et l'on peut donc se demander si le fonctionnement normal réel de l'organisme visité était observé le jour de l'inspection. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse émet aussi des préavis concernant les inspections des établissements pour enfants. À titre de comparaison, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'annonce pas les inspections des foyers de soins de longue durée.

- Aucune distinction n'est faite concernant les divers degrés de gravité des cas de non-conformité observés durant les inspections. Tous les cas de non-conformité devraient être traités, mais ceux qui ont une incidence plus importante sur la santé, la sécurité et le mieux-être des résidents et du personnel peuvent nécessiter une réaction immédiate. Il était difficile de déterminer, à partir des rapports d'inspection, les cas où une mesure corrective immédiate était requise. Pour les organismes inspectés entre juin et décembre 2013, le nombre de cas de non-conformité allait de 1 à 78, le nombre médian étant de 21. Cependant, étant donné que les problèmes ne sont pas classés en fonction de leur gravité, il n'était pas possible de savoir si la santé et la sécurité des résidents étaient compromises.
- La plupart des organismes ne prennent pas les mesures correctives assez rapidement. En juin 2013, le Ministère a établi une cible selon laquelle les organismes doivent remédier aux cas de non-conformité dans les 60 jours suivant l'inspection. Nous avons constaté que 67 % des organismes inspectés après juin 2013 n'ont pas respecté cette cible. En ce qui concerne les établissements inspectés entre janvier 2011 et mai 2013, 12 % d'entre eux ont pris plus d'un an pour régler tous les cas de non-conformité, et 10 % d'entre eux étaient toujours en défaut de conformité au moment de notre contrôle, en mars 2014.
- Nous avons constaté que le personnel du Ministère ne procédait pas à des suivis en temps opportun pour s'assurer que les mesures correctives étaient prises. Nous avons examiné un échantillon de dossiers concernant les établissements qui étaient toujours en défaut de conformité au moins 6 mois après l'inspection, et il est apparu que le Ministère n'avait effectué aucun suivi documenté pour une période moyenne de 10 mois, au 31 mars 2014. Notre examen d'un échantillon d'établissements qui avaient été inspectés plus d'une fois a révélé que, pour 40 % d'entre eux, au moins quatre cas de non-conformité particuliers avaient été constatés de nouveau lors d'inspections subséquentes. En outre, en raison de la manière dont les résultats des inspections sont consignés, il est impossible pour le Ministère d'en faire une analyse détaillée. Par exemple, les inspecteurs indiquent les différents établissements qu'ils visitent, mais ils consignent dans le système uniquement les résultats globaux par organisme. Par conséquent, dans les cas où un organisme exploite de multiples établissements, on ne peut établir de corrélation entre les conclusions d'une inspection particulière et un établissement donné.
- Les résultats des inspections ne sont pas rendus publics. À titre de comparaison, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée exige que les rapports d'inspection énonçant en détail tous les cas de non-conformité soient affichés dans une zone publique des foyers de soins de longue durée, et qu'ils soient transmis aux résidents et aux conseils des familles. Les rapports sont aussi publiés sur le site du Ministère afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation.

En vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, les établissements qui hébergent au moins trois enfants doivent être titulaires d'un permis annuel. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse est chargé d'inspecter les foyers pour enfants avant la délivrance d'un permis. Nous avons constaté que tous les foyers pour enfants financés par le ministère des Services sociaux et communautaires et hébergeant plus de trois enfants ont été inspectés et ont obtenu un permis, comme l'exige la Loi.

RECOMMANDATION 6

Pour faire en sorte que les inspections des établissements contribuent à la sécurité des milieux de vie des personnes ayant une déficience intellectuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- continuer d'utiliser une approche axée sur le risque et prescrire un délai maximal pouvant s'écouler avant que des établissements à faible risque soient inspectés;
- procéder à des inspections non annoncées;
- établir des distinctions concernant le degré de gravité des cas de non-conformité et veiller à ce que les problèmes importants recensés fassent l'objet d'un suivi approprié en temps opportun;
- élargir les procédures d'inspection pour y inclure la vérification des données sur les services communiquées au Ministère, et contrôler la conformité à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic au moyen d'échantillonnages;
- publier les résultats des rapports d'inspection afin d'accroître la transparence du processus et la responsabilisation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continue de renforcer son processus d'inspection de la conformité, et il accueille volontiers les recommandations de la vérificatrice générale. À compter de 2015-2016, le Ministère procèdera à des inspections annuelles de chaque organisme, et il s'efforcera d'inspecter chacun des établissements exploités par les organismes de services tous les cinq à sept ans conformément à la recommandation de la vérificatrice générale.

Dans le passé, le Ministère a effectué quelques inspections non annoncées à la suite de plaintes. Le Ministère souscrit à la recommandation et augmentera le nombre d'inspections non annoncées.

À l'été 2014, le Ministère a commencé à travailler à une matrice de priorisation tenant compte des différents degrés d'importance des exigences en matière de conformité, et il l'a aujourd'hui presque achevée. Cette matrice établira une cote de risque pour toutes les exigences et indiquera les mesures de suivi requises. Le Ministère fixera également les délais devant être respectés pour le suivi des cas de non-conformité, en s'appuyant sur des dispositions législatives existantes. On prévoit que ces deux mesures seront mises en oeuvre au début de 2015-2016.

Nous accueillons favorablement la recommandation de la vérificatrice générale, et nous demanderons au personnel ministériel de veiller au respect de la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic et de vérifier les données sur les niveaux de service soumises par les organismes de services. Cela sera effectué au moyen d'échantillonnages, en dehors du processus d'inspection de la conformité.

En 2013, le Ministère a entrepris des consultations auprès du secteur au sujet de l'affichage public des résultats d'inspection, et il a reçu du soutien à cet égard. La publication des résultats devrait commencer en 2015-2016.

Les normes en matière de soins sont peu nombreuses et peuvent faire l'objet d'interprétations

Il importe que le Ministère établisse des normes en matière de soins pour assurer le mieux-être des résidents. Nous avons constaté que le Ministère exige que les établissements respectent des normes en matière de nutrition, de chauffage, de climatisation et de température de l'eau chaude (pour prévenir les brûlures). Nous avons toutefois observé que beaucoup des normes de soins incluses dans la liste de contrôle des inspections du Ministère sont de nature générale et, dans une large mesure, sujettes à la discrétion des organismes. Par exemple, la liste de contrôle mentionne ce qui suit :

- le nombre d'employés de soutien doit être adéquat, et la planification du personnel doit prévoir la fourniture de services 24 heures sur 24 pour les foyers de groupes et les établissements avec services de soutien intensif, mais il n'y a aucune exigence concernant un ratio personnel-résidents particulier;
- chaque organisme de services doit aider les résidents à se présenter à leurs examens médicaux et dentaires, au besoin, mais on n'indique pas le nombre minimal d'examens médicaux ou dentaires (par exemple, un par année) que devrait passer un résident.

D'autres provinces ont établi des normes additionnelles de soins dans le cadre des services en établissement pour adultes. Par exemple, au Nouveau-Brunswick, on précise des ratios personnel-résidents selon le niveau des soins offerts dans un établissement particulier (dans cette province, les établissements sont classés en fonction du niveau de soins qu'ils fournissent), des ratios salle de bain-résidents, ainsi que des superficies minimales pour les chambres. La Colombie-Britannique a aussi des exigences concernant la superficie des chambres et le ratio salle de bain-résidents.

RECOMMANDATION 7

Pour assurer le mieux-être des personnes ayant une déficience intellectuelle qui vivent dans les établissements qu'il finance, le ministère des Services sociaux et communautaires doit établir des normes-repères additionnelles en matière de soins, comme des ratios personnel-résidents et le nombre minimal d'examens médicaux et dentaires que devrait passer chaque résident tous les ans.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'une meilleure orientation doit être offerte au secteur en ce qui concerne les attentes sur le plan financier et celui de la qualité de vie.

Le Ministère poursuit sa transition vers des approches individualisées pour favoriser l'atteinte de ses objectifs en matière d'intégration sociale et communautaire. Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en oeuvre des lignes directrices sur le financement en 2015-2016, le Ministère inclura à celles-ci des points de référence, comme des ratios personnel-résidents, pour aider le secteur à soutenir un financement équitable fondé sur les besoins des personnes.

En ce qui concerne l'établissement de normes pour les organismes de services, le Ministère estime qu'il importe de maintenir un juste équilibre entre l'offre d'une orientation suffisante aux organismes et le fait d'accorder à ceux-ci la marge de manoeuvre requise pour tenir compte des besoins, des préférences et de la situation particulière des personnes qu'ils servent. Les exigences figurant dans les Mesures d'assurance de la qualité sont délibérément générales afin que cet équilibre puisse être atteint de manière à créer un environnement sûr tout en tenant compte du fait que les personnes ont besoin de différents types de soutien pour les aider à vivre de façon aussi autonome que possible et à s'intégrer pleinement dans la collectivité.

Certains employés des organismes n'avaient pas suivi la formation requise et n'avaient pas fait l'objet d'une enquête de sécurité

Le Ministère a des exigences en matière de formation obligatoire pour les employés des SOPDI qui évaluent les besoins en soutien des personnes, et pour le personnel des organismes qui prodiguent des soins. Nous avons toutefois constaté que certains employés n'avaient pas suivi la totalité de la formation requise. Plus particulièrement, nous avons observé ce qui suit :

- Le personnel des SOPDI qui effectue des évaluations des besoins doit réussir une formation d'évaluateur initiale, et suivre un cours de recyclage tous les 18 mois. Pour 4 % des membres du personnel d'évaluation des SOPDI, il n'y avait aucune documentation montrant qu'ils avaient suivi la formation initiale, et pour 12 % d'entre eux, il n'y avait aucune documentation montrant qu'ils avaient suivi le cours de recyclage requis. Si le personnel n'est pas formé comme il se doit, il se peut que les demandeurs ne fassent pas l'objet d'évaluations appropriées et uniformes.
- Le personnel des établissements prodiguant des soins directs est tenu de suivre une formation dans une grande variété de domaines, notamment les premiers soins et la réanimation cardiopulmonaire, les soins relatifs aux besoins de base, comme l'aide pour prendre un bain et se nourrir et le soutien médical, et les techniques d'intervention comportementale. Selon l'information recueillie durant les inspections de conformité effectuées de juin 2012 à décembre 2013, de 5 % à 11 % du personnel échantillonné n'avait pas suivi cette formation.

Outre la formation, le Ministère exige l'exécution d'une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC), y compris une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, avant l'embauche d'employés chargés de prodiguer des soins directs par les établissements. Cependant, le Ministère n'exige pas une mise à jour régulière de la vérification des employés par le CIPC afin de s'assurer qu'ils ne représentent aucun risque pour les résidents. Il est ressorti des inspections de conformité exécutées de juin 2012 à décembre 2013 que 11 % des fournisseurs de services ne tenaient pas de documents indiquant si leurs employés et leurs bénévoles avaient fait l'objet d'une vérification par le CIPC. En outre, un seul des organismes que nous avons visités exigeait que la vérification de ses employés par le CIPC soit mise à jour tous les cinq ans.

RECOMMANDATION 8

Pour s'assurer que les besoins en matière de soutien des demandeurs de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle sont évalués comme il se doit, et que les personnes vivant dans des établissements financés par le ministère des Services sociaux et communautaires reçoivent des services de qualité, le Ministère doit :

- veiller à ce que les évaluateurs et le personnel des établissements suivent la formation requise;
- veiller à ce que tous les membres du personnel des établissements qui prodiguent des soins directs aux résidents fassent régulièrement l'objet d'une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables ainsi que d'une vérification par le Centre d'information de la police canadienne.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a établi des directives stratégiques, en vigueur depuis juillet 2011, qui établissent les qualifications que doivent posséder les évaluateurs ainsi que les normes de services liées à l'exécution des évaluations des besoins en matière de soutien. Depuis février 2011, le Ministère offre une formation et effectue des

examens des qualifications pour tous les évaluateurs travaillant dans les bureaux des SOPDI. En octobre 2014, les bureaux des SOPDI comptaient plus de 90 évaluateurs actifs qualifiés et, selon les instructeurs ministériels, les qualifications sont à jour pour tous les évaluateurs.

Le Ministère accueille volontiers la constatation et il souscrit à la recommandation concernant la formation du personnel des établissements chargé de fournir un soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle; il continuera à suivre de près ce domaine et à mettre en place des stratégies appropriées.

Aux termes des Mesures d'assurance de la qualité, une vérification des dossiers de police, qui comprend une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, est obligatoire pour tous les nouveaux employés, bénévoles et membres d'un conseil d'administration qui ont des contacts directs avec des personnes ayant une déficience intellectuelle. Le Ministère appuie ces vérifications et souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il évaluera la possibilité d'exiger l'exécution périodique de vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables et de vérifications par le Centre d'information de la police canadienne pour le personnel des organismes.

Surveillance des fournisseurs de services

Processus de gouvernance et de responsabilisation

Les organismes rendent compte au Ministère de leur utilisation prudente des fonds publics. Le Ministère doit quant à lui s'assurer que des structures efficaces de gouvernance et de responsabilisation sont en place.

En 2012, le Ministère a publié un cadre de gouvernance et de responsabilisation des paiements de transfert pour les fournisseurs de services communautaires. Le cadre aiguille les fournisseurs vers les directives gouvernementales appropriées visant les organismes de paiements de transfert, et il énonce les structures de responsabilisation suivantes établies par le Ministère :

- les attentes sont clairement définies;
- le Ministère et les fournisseurs de services établissent des ententes efficaces;
- des rapports sont produits et une surveillance est effectuée de manière continue pour déterminer si les résultats dont on a convenu sont obtenus;
- des mesures correctives sont prises, s'il y a lieu.

La surveillance par le Ministère repose largement sur les autoévaluations des organismes

Le Ministère s'appuie largement sur les autoévaluations des organismes, mais il ne demande pas couramment l'exécution d'une vérification indépendante de la conformité des organismes aux directives en matière de responsabilisation pour le secteur parapublic. Il a adopté une approche de surveillance des organismes axée sur le risque. Par exemple :

- Les organismes doivent remplir tous les deux ans un questionnaire d'évaluation des risques qui détermine leur capacité de réaliser les objectifs en matière de prestation de services. Le personnel du Ministère examine ces autoévaluations et attribue une cote de risque aux organismes. Lorsque des risques sont repérés, le Ministère exige que le fournisseur de services élabore un plan d'action pour les atténuer. Les évaluations des risques les plus récentes au moment de nos travaux sur place avaient été effectuées en 2011-2012. Un organisme présentait un risque élevé, trois organismes présentaient un risque moyen, et les quelque 200 autres organismes présentaient un risque faible. Nous avons examiné les plans d'action des organismes présentant un risque moyen ou élevé et avons constaté qu'ils avaient tous soumis des plans

d'action pour les risques recensés, bien qu'un d'entre eux ait fourni des détails inadéquats. Nous avons aussi observé que 11 organismes n'avaient pas rempli le questionnaire d'évaluation des risques ou avaient utilisé une version antérieure, et qu'ils avaient été dispensés de soumettre un questionnaire, à la discrétion du Ministère.

- Dans le cadre de l'audit des services de soutien pour les personnes handicapées inclus dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avions recommandé que le Ministère envisage de demander à la présidence des conseils d'administration des organismes de produire une attestation annuelle de la conformité à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic en ce qui a trait aux frais de déplacement, de repas et d'accueil. Le Ministère a mis en oeuvre notre recommandation et, depuis 2011-2012, exige que tous les organismes de paiements de transfert qui reçoivent des fonds provinciaux d'au moins 10 millions de dollars déclarent tous les ans s'ils se sont conformés aux exigences de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic* et à ses directives concernant les dépenses, les avantages accessoires et l'approvisionnement. Chaque organisme doit remplir et remettre au Ministère une attestation annuelle de la conformité, signée par son chef de la direction et la présidence de son conseil d'administration, et indiquer les mesures correctives qu'il prendra pour remédier aux problèmes de non-conformité, le cas échéant. En 2012-2013, le Ministère a reçu des attestations de la conformité de tous les organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle qui étaient tenus de soumettre une telle attestation. Nous avons constaté que 13 % de ces organismes avaient indiqué un défaut de conformité à l'égard d'au moins une exigence. Les organismes dans les trois régions que nous avons visitées avaient tous soumis des plans d'action, mais nous avons observé que seulement deux régions avaient effectué un suivi pour s'assurer que les mesures correctives étaient prises.

En 2013, l'équipe d'audit interne du Ministère a examiné les frais de déplacement, de repas et d'accueil des organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, dont la plupart fournissaient des services en établissement, et elle a conclu que le Ministère devait améliorer les contrôles pour s'assurer que les organismes se conforment à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic.

Les auditeurs internes ont constaté qu'un tiers des organismes échantillonnés qui avaient reçu un financement de plus de 10 millions de dollars et les deux tiers de ceux qui avaient reçu un financement de moins de 10 millions de dollars ne respectaient pas l'esprit de la directive. Il est également ressorti de l'audit interne que, si certaines régions ont pris des mesures pour éduquer le personnel des organismes en ce qui concerne la gouvernance, ces mesures n'ont pas été mises en oeuvre uniformément à l'échelle des régions. Par conséquent, bien que la présidence de certains conseils d'administration produise des attestations annuelles indiquant que leur organisme respecte les directives gouvernementales sur les dépenses du secteur parapublic, il n'y avait aucune garantie que tous les organismes s'y conformaient.

Le Ministère n'intervient pas dans le fonctionnement quotidien des organismes qu'il finance, et nous nous sommes donc renseignés sur la mesure dans laquelle le Ministère participe directement aux activités des conseils d'administration. L'un des trois organismes que nous avons visités nous a dit qu'un représentant ministériel assistait régulièrement aux réunions du conseil. Ce représentant a mentionné que le fait d'assister à des réunions du conseil aidait à comprendre le fonctionnement, les procédures et le processus décisionnel de l'organisme, et donnait l'occasion d'informer le conseil de l'orientation ministérielle concernant les nouvelles initiatives ainsi que des attentes en matière de gouvernance et de responsabilisation. Pour ces raisons,

nous estimons qu'il serait utile d'accroître la participation du personnel ministériel aux réunions des conseils d'administration des organismes.

RECOMMANDATION 9

Pour assurer l'utilisation prudente des fonds gouvernementaux, et améliorer les processus de gouvernance et de responsabilisation des organismes, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- veiller à ce que toutes les évaluations des risques des organismes soient produites;
- veiller à l'élaboration de tous les plans d'action visant à remédier aux déficiences relevées dans les évaluations des risques et l'attestation annuelle de la conformité;
- effectuer des vérifications indépendantes périodiques pour obtenir une assurance que les organismes se conforment aux directives gouvernementales s'appliquant au secteur parapublic;
- inviter le personnel ministériel à assister aux réunions des conseils d'administration des organismes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille volontiers les constatations de la vérificatrice générale, et il travaillera de concert avec les organismes de services pour exiger l'exécution de toutes les évaluations des risques et confirmer l'élaboration de tous les plans d'action visant à remédier aux déficiences. Le Ministère s'emploie à réviser son processus d'évaluation des risques pour tous les organismes de services en 2015-2016 afin d'améliorer encore plus la responsabilisation et la surveillance, et d'accroître la conformité des organismes aux directives et politiques applicables au secteur parapublic. Ce nouveau modèle comprendra une évaluation indépendante des risques par le personnel ministériel.

Le Ministère étudie la possibilité d'instaurer des vérifications périodiques indépendantes en vue d'obtenir une assurance qu'un organisme de services a pris les mesures appropriées pour atténuer les risques. Afin de remédier aux problèmes de non-conformité des organismes, le Ministère travaille à l'adoption d'une approche plus uniforme concernant l'utilisation d'options pour l'augmentation progressive des sanctions, en se fondant sur la politique ministérielle.

Les organismes sont régis par des conseils d'administration indépendants. Dans le cadre du processus normal des activités de paiements de transfert, le personnel ministériel assiste aux réunions des conseils d'administration des organismes, lorsqu'approprié. Le Ministère reconnaît qu'il importe de communiquer directement avec les conseils d'administration des organismes à intervalles réguliers, et il veillera à ce que le personnel ministériel soit informé de cette attente.

Au cours des deux derniers mois, le Ministère a organisé, à l'échelle de la province, des séances à l'intention du personnel des organismes et des membres des conseils d'administration sur la nouvelle Stratégie d'investissement dans les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle et la transformation en cours du secteur.

Lacunes concernant les exigences en matière de rapports de surveillance

Le Ministère passe avec chaque organisme un marché annuel qui énonce les services devant être fournis, le montant du financement annuel et les objectifs de niveau de services devant être atteints. Les organismes doivent rendre compte tous les trimestres de leurs dépenses et des niveaux de service offerts, et faire le rapprochement des dépenses à la fin de l'exercice.

Rapports trimestriels

Pour faire en sorte que les organismes rendent compte de leurs dépenses et de la prestation de leurs services durant l'année, le Ministère exige qu'ils soumettent des rapports cumulatifs trimestriels comparant les dépenses prévues au budget et les objectifs de niveaux de service aux résultats réels. Les organismes doivent justifier tous les écarts importants.

À partir des rapports trimestriels soumis en 2012-2013 par un échantillon d'organismes, nous avons relevé les sujets de préoccupation suivants :

- Le Ministère n'a pas mis en place des procédures adéquates pour vérifier l'exactitude ou le caractère raisonnable des renseignements soumis par les organismes, ce qui pourrait l'amener à prendre des décisions fondées sur des données qui ne sont pas fiables. Par exemple, nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que le Ministère vérifie périodiquement certaines données en fonction de documents-source. Cette vérification pourrait se faire durant les inspections des organismes. En outre, à deux des trois bureaux régionaux que nous avons visités, le personnel ministériel n'avait pas comparé les résultats cumulatifs trimestriels aux états financiers audités ou au rapport de rapprochement de fin d'exercice, et le Ministère n'avait pas analysé les données sur les niveaux de service pour déterminer si ceux-ci étaient raisonnables. Nous avons donc relevé des cas où des données étaient manquantes ou inexactes. Par exemple, 23 % des organismes ont déclaré plus de « jours-résidents » que de « jours-lits », ce qui est impossible étant donné que chaque résident occupe un lit.
- En ce qui concerne les constatations de notre dernier audit, en 2007, les renseignements recueillis n'étaient pas suffisamment détaillés pour permettre une analyse utile des dépenses de programme. Nous avons observé que le Ministère ne recueille pas l'information nécessaire pour déterminer si une partie ou la totalité des organismes peuvent fournir les mêmes services à plus de personnes pour un coût moindre. Par exemple, le Ministère recueille des données sur le nombre de personnes servies par organisme et par type de service durant la période de déclaration, mais cette information a, en soi, peu de valeur. Il serait plus utile pour le Ministère de comparer les établissements de type et de capacité similaires. La capacité du Ministère d'analyser le rendement et la prestation des services est aussi gênée par le fait que les données soumises rendent compte des services en établissement au niveau de l'organisme, et non pas au niveau des différents établissements.

Dans le cadre d'un projet mené en 2013 pour examiner les coûts unitaires et les facteurs de coûts, l'expert-conseil du Ministère a mentionné que des anomalies concernant les données et des problèmes de qualité nuisaient à sa capacité d'analyser l'information. Par exemple, l'expert-conseil a exprimé une inquiétude au sujet d'irrégularités relatives aux renseignements sur les marchés de services, comme un nombre de personnes servies trop élevé ou trop faible par rapport au financement versé.

Le processus de rapprochement de fin d'exercice est d'une utilité limitée

Afin de confirmer que les fonds ministériels ont été utilisés aux fins prévues, les organismes doivent soumettre des états financiers audités, des renseignements financiers supplémentaires ventilés par service fourni, et un rapprochement des dépenses de l'organisme avec le montant des fonds ministériels versés. Le processus vise à repérer les dépenses inappropriées ou non admissibles, et à déterminer toute somme excédentaire devant être recouvrée.

Les constatations suivantes sont ressorties de notre examen :

- Le rapprochement ne fournissait pas suffisamment de renseignements sur les divers coûts des soins directs. Par exemple, il indiquait le coût de la formation du personnel et des

programmes, mais pas celui du personnel chargé de l'alimentation, des soins infirmiers ou des soins personnels.

- En général, il n'était pas possible de vérifier la ventilation des dépenses dans les rapports de rapprochement parce que les états financiers audités et les renseignements financiers supplémentaires ventilés n'offraient pas le même degré de détails.

RECOMMANDATION 10

Pour faire en sorte que les organismes soient davantage tenus responsables des services qu'ils fournissent aux personnes ayant une déficience intellectuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- s'assurer que les organismes soumettent tous les renseignements requis;
- valider périodiquement l'exactitude des renseignements soumis;
- exiger que les rapports trimestriels fournissent de l'information sur les différents établissements ainsi que sur les organismes, afin de permettre une meilleure comparaison des coûts entre les entités qui fournissent des services similaires;
- fournir une orientation concernant l'information utile sur les dépenses qui doit figurer dans les états financiers audités et les renseignements financiers supplémentaires ventilés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille volontiers les constatations de la vérificatrice générale, et il reconnaît qu'il importe de valider les renseignements soumis par les organismes de services pour garantir une responsabilisation accrue et un processus décisionnel amélioré. Le Ministère prendra des mesures visant à renforcer les directives données au personnel ministériel pour que celui-ci s'assure que les organismes soumettent tous les renseignements requis, et il validera périodiquement l'exactitude de l'information soumise.

Le Ministère s'emploie à améliorer l'intégrité des données sur les services grâce à la mise en oeuvre d'outils de validation des renseignements. Plus particulièrement, la trousse budgétaire de 2014-2015 devant être remplie par les organismes de services contient des règles de validation visant à signaler les données incomplètes. Cet outil aidera le personnel ministériel à faire un suivi auprès des organismes de services pour déterminer l'exhaustivité du budget. Les outils ont pour objet de signaler les anomalies en matière de données au niveau de l'organisme et au niveau global.

Le Ministère met également au point un outil de renseignements organisationnels qui intègrera des ensembles de données afin de repérer les tendances, d'améliorer l'analyse et de soutenir le processus décisionnel. Le Ministère continuera d'examiner des moyens d'améliorer le processus trimestriel de déclaration. À l'automne 2014, le Ministère a entrepris un renforcement de sa capacité interne en vue d'améliorer la surveillance du secteur des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Le Ministère souscrit aux conclusions de la vérificatrice générale, et il s'efforcera de déterminer quelles sont les données utiles qui devraient figurer dans les états financiers audités et les renseignements financiers supplémentaires ventilés.

Le signalement des incidents graves doit être amélioré

Les établissements doivent signaler au Ministère tous les incidents graves – décès, blessures graves ou mauvais traitements – en suivant les étapes indiquées ci-après :

- Un avis initial doit être soumis au bureau régional du Ministère dans les 24 heures suivant le moment où le fournisseur de services a eu connaissance d'un incident ou celui où il a jugé qu'un incident était grave, ou dans les

3 heures suivant le moment où il a eu connaissance d'un incident nécessitant des services d'urgence ou qui est susceptible de faire l'objet d'une attention médiatique considérable.

- Dans les sept jours suivant l'avis initial, un rapport d'enquête contenant des détails sur l'état de la situation et toutes mesures additionnelles ayant été prises doit être soumis.

Nous avons examiné un échantillon de rapports d'incidents graves soumis en 2013 dans les trois régions que nous avons visitées, et nous avons constaté que 18 % des avis initiaux et 16 % des rapports d'enquête n'avaient pas été soumis dans les délais prescrits. Cependant, dans notre échantillon, tous les cas allégués, observés ou présumés d'abus ont été signalés immédiatement à la police, comme il se doit. En outre, le Ministère était immédiatement informé de l'issue de tous les cas de disparition de personnes, comme ce doit être fait.

L'information provenant des rapports d'incidents graves est saisie dans le système sur les incidents graves du Ministère, qui englobe les huit catégories énumérées à la **figure 9**. Le système regroupe tous les incidents graves relatifs aux services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, au lieu de les ventiler par services en établissement et services de soutien, et nous avons donc extrait les incidents qui se sont produits dans les établissements financés par le Ministère aux fins de notre analyse.

Dans la période de six ans allant de 2008 à 2013, nous avons constaté que les incidents les plus nombreux déclarés à l'échelle de la province ont été, en moyenne, les cas de recours à la contention physique (48 %), suivis des plaintes soumises par des résidents ou visant des résidents (27 %). Les catégories qui ont affiché les plus fortes hausses depuis 2008 ont été celles des mauvais traitements allégués (92 %), des plaintes soumises par des résidents ou visant des résidents (76 %), et des personnes disparues (60 %). Nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant la prise de mesures par le Ministère pour remédier à certains types d'incidents fréquents ou freiner l'augmentation de certains types d'incidents.

Notre examen des rapports d'incidents graves a révélé des problèmes qui compromettent l'utilité des renseignements. En ce qui concerne le système sur les incidents graves, par exemple, nous avons constaté les problèmes suivants relativement à l'exactitude des données :

Figure 9 : Incidents graves survenus à des établissements pour adultes ayant une déficience intellectuelle, 2008–2013

Source des données : Calculé par le Bureau de la vérificatrice générale, à partir des données du ministère des Services sociaux et communautaires

Nature des incidents graves	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne	%	% d'écart de 2008 à 2013
Recours à la contention physique	2 951	3 593	3 241	3 260	2 711	2 019	2 963	48	(32)
Plainte soumise par un client ou visant un client	1 115	1 437	1 352	1 931	2 025	1 967	1 638	27	76
Blessure grave	624	573	527	509	486	599	553	9	(4)
Plainte au sujet des normes de service	368	387	383	332	291	197	326	5	(46)
Abus/mauvais traitement allégué	235	221	245	393	367	451	319	5	92
Décès	192	187	182	209	192	201	194	3	5
Disparition d'un client	77	116	124	131	146	123	120	2	60
Sinistre sur les lieux	73	66	41	65	51	78	62	1	7
Total	**5 635**	**6 580**	**6 095**	**6 830**	**6 269**	**5 635**	**6 174**	**100**	**0**

- Le nombre total d'incidents graves déclarés en 2012 et 2013 a été sous-estimé. Par exemple, en avril 2014, un bureau régional que nous avons visité avait un arriéré très important de plus de 360 avis d'incidents graves qui n'avaient pas été saisis dans le système. Le bureau principal du Ministère a dit qu'il n'était pas au courant de cet arriéré.
- Le système contenait des renseignements incomplets pour environ 540 incidents graves en 2012 et 690 incidents graves en 2013.
- Dans les cas où un incident concerne plus d'un résident, les organismes soumettent parfois un rapport distinct pour chacun des résidents, ce qui donne lieu à une surestimation du nombre d'incidents.
- Certains types d'incidents graves ont été déclarés dans des catégories différentes. Par exemple, des erreurs de médication ayant causé des blessures ont été déclarées dans une sous-catégorie distincte de la catégorie « blessure grave », tandis que des erreurs de médication n'ayant pas causé des blessures ont été signalées sous « plaintes concernant les normes de service ». Cela peut faire en sorte que le Ministère ne soit pas en mesure d'identifier les organismes où les erreurs de médication sont fréquentes, qu'elles entraînent ou non des blessures graves, sauf s'il passe en revue tous les incidents graves signalés dans la catégorie « plaintes concernant les normes de service ».
- Certaines des catégories d'incidents graves ne sont pas assez détaillées pour permettre une analyse utile des tendances à l'échelle des organismes. Par exemple, la catégorie des « plaintes soumises par un client ou visant un client » englobe les plaintes relatives à une grande variété d'incidents, comme les hospitalisations, les problèmes comportementaux et les interventions policières. Le regroupement d'incidents aussi différents dans une même catégorie fait en sorte qu'il est difficile de dégager les tendances pour des problèmes particuliers et de déterminer les mesures correctives requises. Nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que le bureau principal ou les bureaux régionaux du Ministère analysent les rapports d'incidents graves pour repérer les anomalies et les problèmes systémiques ou pour prendre des décisions éclairées. Par exemple, les fournisseurs de services sont tenus de soumettre des rapports sommaires annuels à leur bureau régional du Ministère. Les trois régions que nous avons visitées obtiennent les rapports annuels requis des organismes de services, mais dans deux des régions, rien n'indiquait qu'on procédait à un examen ou à une analyse des rapports sommaires, ou encore à un rapprochement entre les rapports et les différents incidents déclarés durant l'année.

RECOMMANDATION 11

Pour améliorer l'utilité du processus de signalement des incidents graves, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- veiller à ce que les rapports d'incidents graves soient saisis dans son système de données en temps opportun;
- peaufiner les catégories et encourager la production de rapports uniformes;
- faire le rapprochement des rapports sommaires annuels sur les incidents graves soumis par les fournisseurs de services et des incidents signalés tout au long de l'année pour s'assurer que les rapports sont complets;
- analyser les incidents graves pour repérer les anomalies et les problèmes systémiques, et prendre des décisions éclairées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a pris des mesures immédiates pour éliminer l'arriéré relatif à la saisie des rapports d'incidents graves qui a été constaté par la vérificatrice générale, et il procèdera à une

surveillance permanente pour s'assurer que le système est constamment à jour.

En 2013, un projet d'amélioration pluriannuel conjoint a été entrepris pour recenser les pratiques opérationnelles communes et les processus de soutien à l'échelle des trois divisions des opérations, au ministère des Services sociaux et communautaires et au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, qui sont responsables du signalement des incidents graves. Ce travail a déjà mené à la proposition de catégories communes de signalement qui respecteront toutes les exigences prévues par la loi et simplifieront les exigences et le processus en matière de rapport pour les organismes de services, tout en favorisant l'uniformité. Les catégories de signalement seront examinées à l'avenir et précisées encore plus, au besoin. Une fois mis en oeuvre, les processus et pratiques opérationnels révisés permettront aux ministères de procéder à des analyses plus approfondies des données des rapports, ce qui viendra soutenir la prise de décisions. La mise à l'essai devrait avoir lieu en 2015-2016.

À long terme, ce travail comprendra l'intégration de renseignements qui permettront au Ministère de faire le rapprochement des rapports annuels sur les incidents graves soumis par les organismes de services, ce qui renforcera la capacité d'analyser les incidents et de repérer facilement les tendances et les anomalies.

Le Ministère reconnaît que des améliorations sont requises dans ce domaine, et il procèdera à des investissements pour s'assurer que son personnel dispose de la formation et des outils dont il a besoin.

Annexe – Recommandations de juillet 2014 du Comité spécial des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle qui sont les plus pertinentes au regard des services en établissement et de soutien

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Que soit créé un comité interministériel des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (CISPDI) ayant pour mandat de mettre en oeuvre les recommandations du présent rapport. C'est le ministre des Services sociaux et communautaires qui répondra des progrès réalisés par le CISPDI et de la mise en oeuvre des recommandations. En plus du ministre des Services sociaux et communautaires, les personnes suivantes siégeront au CISPDI : [huit ministres et la procureure générale]. Le CISPDI se réunira dès sa constitution et s'attèlera en premier lieu à l'élimination des listes d'attente des services et soutiens aux personnes ayant une déficience intellectuelle, tâche qu'il devra accomplir dans un délai de 12 mois. Il formulera également un plan réalisable assorti d'objectifs et d'un échéancier pour la mise en oeuvre des autres recommandations émises dans le présent rapport.
...	
3.	Que les SOPDI travaillent de près, en tant qu'accompagnateurs dans le système, avec les fournisseurs de services aux jeunes ayant une déficience intellectuelle pour favoriser la transition harmonieuse des jeunes adultes vers les services de soutien transitionnels et de longue durée avant qu'ils ne soient retirés du système scolaire en raison de leur âge.
4.	Que l'on incorpore au nouveau mandat des SOPDI des mesures de l'assurance de la qualité (MAQ) assorties d'évaluations de l'efficacité, notamment de l'importance donnée au client dans la prestation des services, et que l'on mette en place un mécanisme de présentation de rapports publics sur les examens périodiques d'assurance de la qualité.
...	
7.	Que le ministre des Services sociaux et communautaires résolve les problèmes opérationnels touchant la base de données provinciale immédiatement et qu'il fournisse au personnel des SOPDI une formation adéquate sur cette base de données.
8.	Que l'on procède à la collecte de données exhaustives sur la demande de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle et sur la prestation de ces services par les ministères, les SOPDI et les organismes de service, à la normalisation de ces données et à l'échange de celles-ci au sein et au-delà du secteur.
9.	Que la collecte annuelle de données dans la province entière (particulièrement dans les régions éloignées et les collectivités du Nord) porte spécifiquement sur les éléments suivants : • le nombre d'adultes ayant une déficience intellectuelle; • le nombre d'adultes ayant reçu un diagnostic mixte; • le nombre d'enfants ayant une déficience intellectuelle; • le nombre d'enfants ayant reçu un diagnostic mixte; • la longueur des listes d'attente de certains services et soutiens; • le nombre de personnes ayant une déficience intellectuelle ou ayant reçu un diagnostic mixte qui sont incarcérées; • le nombre de personnes ayant une déficience intellectuelle dont le placement ne convient pas (p. ex. à l'hôpital ou dans un foyer de soins de longue durée); • le nombre de cas d'« abandon »; • les besoins se rattachant à la diversité culturelle et linguistique de la province.
...	
18.	Que l'on évalue les pratiques en place concernant l'atteinte des ratios d'employés dans les foyers de soins de longue durée et de groupe afin d'assurer la sécurité des résidents et du personnel.
...	
20.	Que l'on renforce la capacité à fournir des soins qui répondent aux besoins spécifiques des personnes ayant reçu un diagnostic mixte en offrant plus de programmes et de services et en donnant une formation professionnelle aux fournisseurs de soins primaires, de soins dentaires et de services directs.
...	
39.	Que l'on accélère la mise en oeuvre des recommandations du rapport *Mettre fin à l'attente : Programme d'action pour trouver une solution à la crise du logement touchant les adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario*.
40.	Que le Groupe de travail sur le logement travaille de concert avec le CISPDI, Infrastructure Ontario, les municipalités des quatre coins de la province ainsi que les personnes, familles et groupes locaux intéressés.
41.	Que le Groupe de travail sur le logement se lance immédiatement à la recherche de solutions de logement novatrices, personnalisées, abordables, flexibles et gérables localement et par les familles pour soutenir les personnes ayant une déficience intellectuelle ou ayant reçu un diagnostic mixte. Ces solutions répondront surtout aux besoins spécifiques des adultes plus âgés et prévoiront : a) l'élaboration de modèles de logements avec services de soutien à court et à long terme; b) la conception de soutiens et la mobilisation de fonds d'immobilisation pour l'achat et l'entretien permanent des résidences existantes; c) la création de programmes pilotes gagnants visant les logements avec services de soutien.
...	

* Le document *Mettre fin à l'attente : Programme d'action pour trouver une solution à la crise du logement touchant les adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario* est un rapport publié en septembre 2013 par le Groupe de travail sur le logement, qui est composé de planificateurs des politiques gouvernementales et de représentants de groupes d'intervenants.

Ministère de l'Énergie

Initiative des compteurs intelligents

Contexte

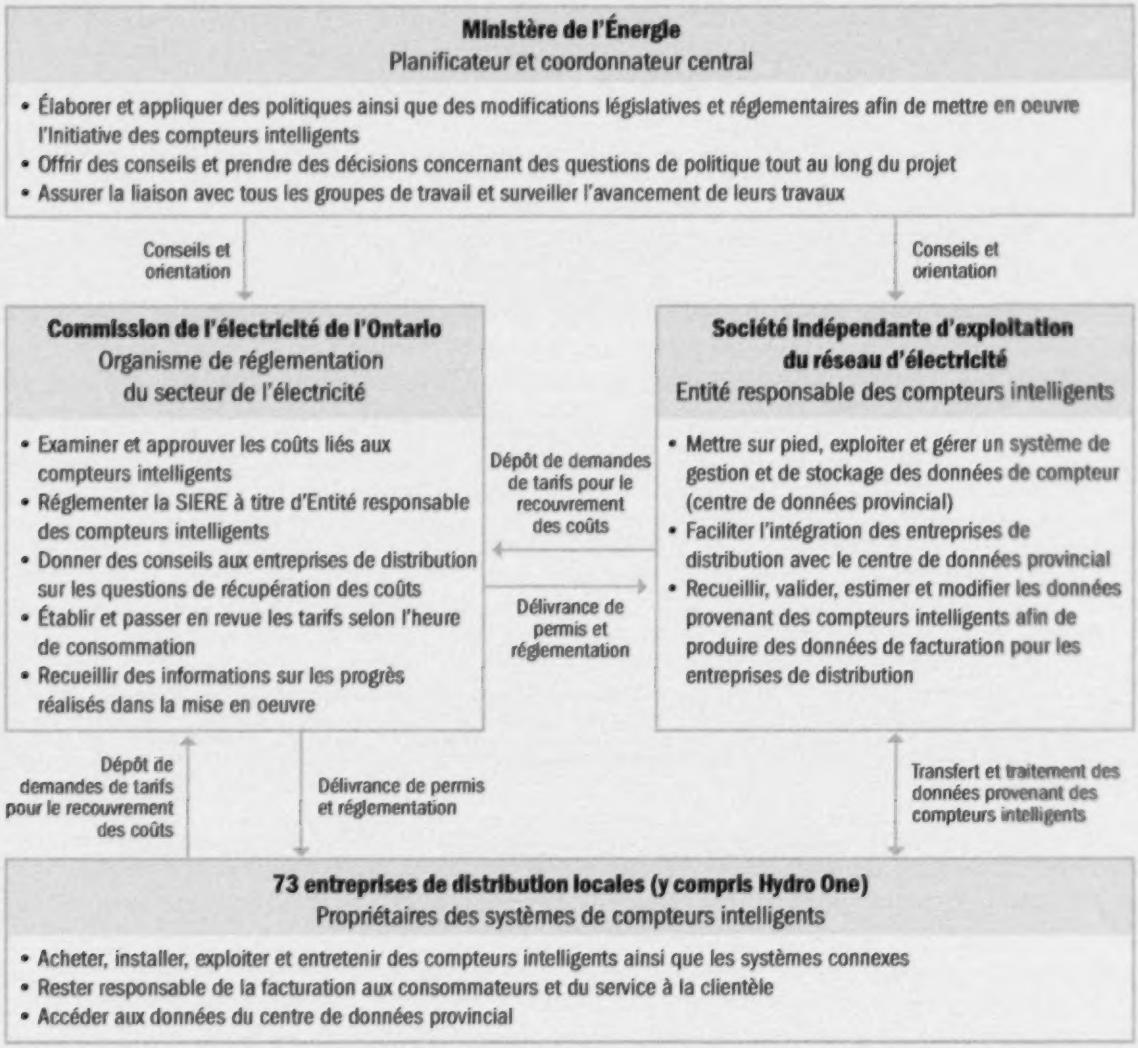
En avril 2004, le gouvernement de l'Ontario a annoncé un plan visant à réduire la consommation d'énergie dans la province en instaurant une culture de conservation. Une composante du plan était l'Initiative des compteurs intelligents (l'Initiative) – le premier et le plus important déploiement de compteurs intelligents au Canada – qui proposait d'installer de nouveaux compteurs « intelligents » d'électricité partout dans la province pour mesurer la quantité d'électricité consommée et les périodes de consommation. Les nouveaux compteurs faciliteraient la tarification en fonction de l'heure de consommation (tarification FHC) afin d'inciter les consommateurs à utiliser l'électricité pendant les périodes creuses. L'Initiative donnait suite à l'intention du ministère de l'Énergie (le Ministère) de gérer la demande d'électricité en Ontario, de sorte à utiliser plus efficacement la capacité existante de production d'énergie dans la province et à réduire l'achat d'électricité hors de la province.

Le Ministère a fixé des cibles ambitieuses pour la mise en oeuvre de l'Initiative, y compris l'objectif provisoire d'installer 800 000 compteurs intelligents en 2007 et d'achever leur installation chez l'ensemble des abonnés résidentiels et des petites entreprises en 2010. Les entités participant à l'Initiative étaient le Ministère, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et les 73 sociétés de distribution d'électricité locales de l'Ontario, dont Hydro One. Les principaux rôles et responsabilités de chaque entité sont résumés à la **figure 1**, et la **figure 2** montre les événements clés de la mise en oeuvre de l'Initiative.

En mai 2014, près de 4,8 millions de compteurs intelligents avaient été installés dans la province chez presque tous les abonnés résidentiels et les petites entreprises qui consommaient 45 % de l'électricité en Ontario (les grands utilisateurs commerciaux et industriels représentent les 55 % restants). Les compteurs intelligents ressemblent aux compteurs analogues, mais diffèrent en ce qui concerne la façon dont les données de consommation sont affichées, mesurées, enregistrées et communiquées, comme illustré à la **figure 3**.

Les compteurs intelligents sont les composants d'infrastructure de base pour la mise en place d'un réseau intelligent, c'est-à-dire l'application de technologies d'information et de communication afin d'améliorer le fonctionnement du réseau d'électricité et d'optimiser l'utilisation des ressources naturelles pour fournir l'électricité. Dans la *Loi de 1998 sur l'électricité*, le réseau intelligent et ses objectifs sont décrits comme les systèmes et le matériel d'échange de renseignements qui, utilisés

Figure 1 : Rôles et responsabilités clés des entités participant à l'Initiative des compteurs intelligents de l'Ontario
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



ensemble, ont pour effet d'améliorer la flexibilité, la sûreté, la fiabilité, l'efficacité et la sécurité du réseau d'électricité, particulièrement afin d'accroître la production d'énergie renouvelable; d'améliorer la communication des renseignements sur les tarifs aux consommateurs d'électricité; et de favoriser l'utilisation de technologies innovatrices et éconergétiques.

Dans la tarification FHC, les tarifs d'électricité facturés sont plus élevés au cours de la journée et plus faibles en soirée, les week-ends et les jours fériés. L'utilisation à la fois des compteurs intelligents et de la tarification FHC devait favoriser la conservation de l'électricité et réduire la demande pendant les périodes de pointe en offrant aux abonnés des renseignements et des incitatifs pour qu'ils gèrent leur consommation d'électricité par les moyens suivants :

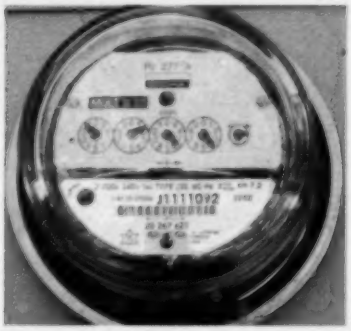
- modifier la consommation pour passer des périodes de pointe aux périodes creuses (p. ex. utiliser le lave-vaisselle ou la sécheuse en soirée plutôt que l'après-midi);

Figure 2 : Tableau chronologique des principaux événements liés à la mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents de l'Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Figure 3 : Comparaison des compteurs intelligents et des compteurs traditionnels

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Compteur intelligent	Compteur traditionnel
		
Affichage	Compteur numérique à affichage numérique	Compteur analogue à molettes
Mesure	Quantité d'électricité consommée et à quel moment (généralement par heure avec horodatage)	Quantité d'électricité consommée sur une période de facturation (généralement un ou deux mois)
Enregistrement	Relevés automatisés : les compteurs transmettent les données aux entreprises de distribution par voie électronique via un réseau sans fil*	Relevés manuels : un employé de l'entreprise de distribution se rend en personne au domicile du consommateur pour consigner les données
Communication	Communications bilatérales entre les compteurs et les entreprises de distribution*	Aucune capacité de communication
Tarification	Tarification selon l'heure de consommation (structure tarifaire à trois niveaux : période de pointe, période médiane et période creuse) reflétant les fluctuations des coûts de l'électricité durant la journée	Tarification à deux niveaux : un tarif pour la consommation jusqu'à un seuil déterminé et un autre tarif pour la consommation dépassant ce seuil

* Le flux de données entre le système de compteurs intelligents de l'entreprise de distribution et le centre de données provincial de la SIERE est illustré à la figure 11.

- réduire la consommation pendant les périodes de pointe (p. ex. baisser le climatiseur de quelques degrés en après-midi l'été).

Le Ministère a fixé plusieurs cibles pour réduire la demande d'électricité de pointe : une réduction de 1 350 MW en 2007, suivie de 1 350 MW en 2010, puis une réduction ultérieure de 3 600 MW d'ici 2025. La diminution potentielle en période de pointe visait à alléger le fardeau sur l'infrastructure électrique afin de réduire la construction de nouvelles centrales électriques et l'expansion des centrales existantes ou d'éviter de conclure de nouveaux accords d'achat d'énergie. Elle devait aussi favoriser la fermeture des centrales au charbon, habituellement utilisées en période de pointe seulement.

Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si des systèmes et des procédures efficaces étaient en place pour :

- assurer la planification, la mise en oeuvre et la gestion économique et efficiente de l'Initiative, en conformité avec les politiques et les exigences applicables;
- mesurer si les objectifs de l'Initiative avaient été atteints de manière rentable et déposer un rapport à ce sujet.

La haute direction du Ministère, la SIERE et la CEO ont examiné et accepté nos objectifs et les critères d'audit connexes. Nous avons mené notre audit d'octobre 2013 à mai 2014.

Dans la conduite de notre audit, nous avons examiné les lois, règlements et politiques applicables ainsi que des études et d'autres documents. Nous avons aussi analysé les données de consommation et de facturation d'électricité, et interviewé le personnel concerné du Ministère, de la SIERE et de la CEO. Nous avons sondé 60 des 73 sociétés de distribution locales (SDL) de l'Ontario, pour un taux de réponse de plus de 70 %. Nous avons aussi interviewé le personnel des 13 autres SDL, dont Hydro One, la seule société de distribution appartenant à la province. L'**annexe 1** renferme les questions posées aux SDL interviewées et sondées et résume leurs réponses. En outre, nous avons examiné les données et les études de l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), qui a coordonné et évalué les efforts de conservation d'énergie à l'échelle de la province, y compris la tarification FHC facilitée par les compteurs intelligents. De plus, nous avons rencontré l'Electricity Distributors Association, qui représente toutes les SDL provinciales. Enfin, nous avons effectué une recherche sur les programmes de compteurs intelligents d'autres administrations afin de dégager les pratiques exemplaires, et engagé un expert indépendant ayant des connaissances sur les compteurs intelligents à des fins consultatives.

Résumé

L'Initiative des compteurs intelligents (l'Initiative) du gouvernement de l'Ontario est un vaste projet complexe nécessitant la participation du Ministère, de la CEO, de la SIERE et des 73 SDL, dont Hydro One. Notre audit a conclu que la mise en oeuvre de l'Initiative comportait des cibles ambitieuses et un échéancier serré, sans toutefois faire l'objet d'une planification et d'une surveillance adéquates du Ministère qui, en définitive, devait mettre en place des structures efficaces de gouvernance et de gestion de projet pour superviser la planification et la mise en oeuvre. Les nombreux avantages attendus de l'Initiative n'ont toujours pas été réalisés, et sa mise en oeuvre a été plus coûteuse que prévu.

Notre rapport présente les difficultés éprouvées à mettre en oeuvre l'Initiative, qui constitue une première étape de la création d'un réseau intelligent utilisant les technologies d'information et de communication afin d'améliorer le fonctionnement du réseau d'électricité et d'optimiser l'utilisation des ressources naturelles pour fournir l'électricité. Nous espérons que les leçons dégagées de la mise en service des compteurs intelligents seront appliquées aux efforts continus du gouvernement pour déployer un réseau intelligent en Ontario.

Nos constatations principales au sujet de l'Initiative suivent.

La décision d'adopter les compteurs intelligents ne repose pas sur une étude de rentabilité adéquate

Le gouvernement a annoncé l'Initiative en avril 2004. Peu après, le ministre de l'Énergie (le ministre) a publié une directive, en vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, demandant à la CEO d'élaborer un plan de mise en oeuvre pour atteindre les objectifs du gouvernement d'installer 800 000 compteurs intelligents avant 2007 ainsi que chez l'ensemble des consommateurs résidentiels et des petites entreprises avant 2010. Le Ministère n'a pas effectué d'analyse de rentabilité ou monté de dossier d'analyse avant de décider d'imposer l'installation des compteurs intelligents. Cette omission est contraire à ce qui a été fait dans d'autres administrations, dont la Colombie-Britannique, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Australie, qui ont évalué la rentabilité et la faisabilité de leur programme de compteurs intelligents. De plus, malgré l'évolution continue du marché de l'électricité en Ontario, le Ministère n'a pas modifié son plan de mise en oeuvre des compteurs intelligents.

Étude de rentabilité subséquente viciée

Après que le gouvernement a annoncé la mise en oeuvre de l'Initiative en avril 2004, le Ministère a réalisé une étude de rentabilité des compteurs intelligents et l'a présentée au Cabinet en

octobre 2005. Toutefois, l'analyse était viciée. Les bénéfices nets projetés de près de 600 millions de dollars sur 15 ans étaient surestimés d'au moins 512 millions de dollars, car ils excluaient l'augmentation annuelle nette des frais d'exploitation prévus des SDL. Ainsi, des bénéfices nets de 88 millions de dollars sur 15 ans seulement auraient dû être déclarés.

Coûts de l'Initiative engagés jusqu'ici supérieurs aux coûts et avantages projetés

Le Ministère n'a ni actualisé les coûts et avantages projetés de l'Initiative, ni fait le suivi des coûts et avantages réels afin de déterminer les bénéfices actuels nets réalisés. Notre analyse a révélé que les coûts globaux seulement des compteurs intelligents engagés jusqu'à la fin de 2013 par les SDL se chiffraient à 1,4 milliard de dollars, ce qui est substantiellement supérieur aux coûts initiaux de 1 milliard projetés par le Ministère pour le projet. Lorsqu'on ajoute les coûts du Ministère, de la CEO et de la SIERE, on constate que les coûts globaux de la mise en oeuvre de l'Initiative s'élevaient à près de 2 milliards de dollars au moment de notre audit. Des coûts supplémentaires sont attendus à l'avenir, car certaines SDL n'ont pas encore intégré tous leurs coûts de mise en oeuvre aux frais imposés aux abonnés (ces coûts supplémentaires seront soumis à l'examen et à l'approbation de la CEO). De plus, les avantages de l'Initiative, c'est-à-dire la réduction des frais d'exploitation des SDL et des factures d'électricité des abonnés, ont jusqu'à présent été limités. Parmi les SDL que nous avons consultées, 95 % ont dit ne pas avoir réalisé d'économies et leurs frais d'exploitation ont de fait augmenté. En outre, plus de la moitié ont reçu un grand nombre de plaintes des abonnés pour des factures plus élevées et l'absence d'économies.

Principaux défis liés à la mise au point et à l'intégration des systèmes des compteurs intelligents

Dans d'autres administrations, quelques SDL seulement, voire une seule, ont procédé au déploiement massif de compteurs intelligents. La difficulté résidait dans le fait que les 73 SDL de l'Ontario étaient chacune responsable de l'achat, de l'installation, de l'exploitation et de l'entretien des compteurs intelligents ainsi que de la facturation des abonnés, ce qui a nui à la mise en oeuvre rentable de l'Initiative. Les trois quarts des SDL consultées ont dit que la gestion des données et l'intégration des systèmes figuraient parmi les trois principaux défis liés à l'Initiative, et 83 % ont affirmé qu'il avait été difficile et coûteux d'intégrer leurs systèmes au centre de données provincial. De nombreuses mises à niveau ont été apportées aux systèmes après l'installation des compteurs intelligents, y compris les modifications pour assurer la conformité de l'Ontario aux exigences de divulgation des renseignements de facturation imposées par Mesures Canada.

Cibles de réduction en période de pointe non atteintes

Le but de l'Initiative était d'instaurer la tarification en fonction de l'heure de consommation (tarification FHC) afin de réduire la demande d'électricité en période de pointe. Le Ministère a fixé plusieurs cibles pour réduire la demande de pointe (une réduction de 1 350 MW avant 2007, suivie de 1 350 MW avant 2010, puis une réduction ultérieure de 3 600 MW d'ici 2025). Toutefois, il a été impossible de respecter la cible initiale de réduction de la demande de pointe, de l'ordre de 1 350 MW, car elle devait être atteinte en 2007, soit trois ans avant l'achèvement de l'installation des compteurs intelligents. Pour ce qui est de la deuxième cible de 1 350 MW en 2010, la demande d'électricité de pointe n'a pas diminué et a de fait haussé légèrement d'environ 100 MW entre 2004 et 2010.

Énergie excédentaire de l'Ontario exportée à d'autres administrations à un prix inférieur au coût de revient

La réduction de la demande de pointe devait retarder l'expansion de la capacité de production d'énergie en Ontario et réduire les coûts associés. Au cours de la décennie qui a suivi l'annonce de l'Initiative par le gouvernement, la demande de pointe est demeurée relativement inchangée, mais le Ministère a approuvé d'importantes augmentations des sources de production, dont l'énergie

renouvelable, ce qui a entraîné un excédent d'électricité dans la province. L'impact financier général est que d'autres administrations peuvent acheter l'électricité excédentaire de l'Ontario à un prix de beaucoup inférieur à ce qu'il lui en coûte pour la produire. De 2006 à 2013, le coût total de la production de l'énergie exportée était d'environ 2,6 milliards de dollars de plus que les recettes que la province a tirées des exportations.

Variation des montants sur les factures d'électricité des différentes SDL

Les abonnés paient différents montants pour une consommation identique d'après leur lieu de résidence en Ontario. Cet écart est principalement attribuable aux différents frais de livraison que perçoivent les 73 SDL. Par exemple, une facture résidentielle typique peut fluctuer de 108 à 196 $ par mois à cause surtout de l'écart des frais de livraison mensuels, variant de 25 à 111 $, qu'imposent les SDL aux abonnés. La mise en oeuvre de l'Initiative a eu un impact substantiel sur les coûts de chaque SDL, qui a choisi différents compteurs intelligents et solutions de TI pour ses systèmes internes. Le coût par compteur diffère donc pour chaque SDL, variant de 81 à 544 $, ce qui s'explique principalement par la géographie et les frais initiaux. Par exemple, Hydro One, l'unique société de distribution appartenant à la province, a engagé d'importants frais pour exécuter le projet des compteurs intelligents. À la fin de 2013, elle avait assumé des coûts de 660 millions de dollars, soit près de 50 % des coûts de mise en oeuvre de 1,4 milliard de dollars engagés par les 73 SDL. Malgré tout, Hydro One avait seulement installé 1,2 million de compteurs intelligents, soit environ 25 % des 4,8 millions de compteurs mis en place en Ontario.

Plus de 125 millions des 660 millions de dollars engagés par Hydro One ont été versés à un entrepreneur du secteur privé avec lequel elle avait conclu de nombreux marchés de service, notamment pour l'intégration des systèmes et la gestion de projet, et approuvé un certain nombre d'autorisations de modification. Hydro One a retenu cet entrepreneur en appliquant plusieurs critères, y compris le prix, mais l'évaluation du prix n'était pas fondée sur les coûts globaux des marchés. Hydro One a expliqué qu'il lui avait été impossible de fixer les coûts des marchés parce que [*traduction*] « l'intégralité des exigences opérationnelles demeurait inconnue au moment de diffuser la demande de propositions (DP) ». L'attribution d'un marché dans un processus de DP sans cependant connaître l'ensemble des exigences opérationnelles suscite un risque d'augmentations de coûts considérables, en raison des autorisations de modification.

Impact minime du modèle de tarification FHC sur la réduction de la demande de pointe

L'Initiative a été entreprise pour favoriser l'adoption de la tarification FHC et encourager les utilisateurs à consommer l'électricité pendant les périodes creuses. Cependant, les tarifs FHC et les périodes de consommation peuvent ne pas avoir été conçus de manière efficace pour réduire la demande de pointe comme prévu, particulièrement :

- L'écart entre les tarifs de pointe et hors pointe n'était pas suffisant pour encourager la modification des habitudes de consommation. Lorsque les tarifs FHC ont été adoptés en 2006, le tarif de pointe était le triple du tarif hors pointe. Au moment de notre audit, l'écart était de 1,8 fois seulement à la suite d'importantes hausses de l'ajustement global, un autre élément des factures d'électricité en Ontario. En particulier, le tarif hors pointe a le plus augmenté, soit de 114 %, comparativement à la hausse moindre de 29 % du tarif de pointe. Par conséquent, l'écart entre les deux tarifs a diminué, ce qui a nui à la tarification FHC pour inciter les abonnés à consommer l'électricité durant les périodes creuses.
- La ventilation de la consommation en périodes de pointe, médiane et creuse ne tient pas pleinement compte des tendances actuelles de la demande d'électricité. En particulier, en réponse aux modifications du Règlement de l'Ontario 95/05, en 2010, la CEO a

changé le début de la période creuse, qui est passé de 21 h à 19 h en semaine, faisant de la période de 19 h à 21 h une période creuse, alors que la demande est forte à ces heures.

En 2013, des études distinctes publiées par l'OEO et la CEO ont révélé que les tarifs FHC avaient eu un impact modeste sur les abonnés résidentiels, ayant réduit leur demande de pointe de 3 % seulement, un effet limité ou inconnu sur les petites entreprises et aucun effet sur la conservation d'énergie. Notre examen a également conclu que :

- Parmi les 1,8 million de consommateurs payant des tarifs FHC, seulement 35 % des abonnés résidentiels et 19 % des petites entreprises ont réduit leur consommation de pointe, à l'opposé de la majorité (65 % des abonnés résidentiels et 81 % des petites entreprises), qui ne l'a pas réduite.
- Environ 77 000 abonnés avec des compteurs intelligents payaient des tarifs fixes au lieu de tarifs FHC parce qu'ils avaient signé des contrats à tarif fixe avec des détaillants en électricité, qui ne facturaient pas les tarifs FHC. Les habitudes de consommation des abonnés auprès de détaillants et ceux payant les tarifs FHC étaient presque identiques, ce qui laisse supposer qu'ils n'ont été plus incités par la tarification FHC à modifier leur comportement que la tarification fixe des détaillants.

Manque de transparence auprès des abonnés concernant l'impact substantiel de l'ajustement global sur les tarifs FHC

Les frais d'électricité sur les factures des abonnés comptent deux éléments : le prix courant de l'électricité et l'ajustement global, lequel est ajouté au prix courant surtout pour couvrir les prix garantis payés aux producteurs d'électricité privés de l'Ontario. De 2006 à 2013, l'ajustement global a augmenté de près de 1 200 %, alors que le prix courant moyen a baissé de 46 %. L'ajustement global a eu un impact considérable sur les factures d'électricité des abonnés.

- L'ajustement global payé par tous les abonnés en Ontario s'est accru, passant de 654 millions de dollars en 2006 à 7,7 milliards en 2013. La majorité des producteurs privés, surtout ceux qui produisent de l'énergie renouvelable à un coût plus élevé, seront bientôt connectés, et il est prévu que l'ajustement global augmentera encore plus. De 2006 à 2015, l'ajustement global cumulatif réel et prévu sur 10 ans se chiffre à près de 50 milliards de dollars, soit l'équivalent de presque 5 fois le déficit provincial de 10,5 milliards en 2014. Essentiellement, les 50 milliards proviennent des paiements supplémentaires versés par les abonnés, en plus du prix courant de l'électricité.
- La grande majorité des abonnés résidentiels et des petites entreprises payent l'électricité ventilée selon trois tarifs FHC : hors pointe, médian et de pointe. Ces tarifs devaient inciter les abonnés à consommer pendant les périodes creuses. L'ajustement global représente actuellement environ 70 % de chacun des trois tarifs FHC. Alors que l'ajustement global a substantiellement augmenté et constitue une forte proportion des tarifs FHC, son impact n'est pas transparent pour les abonnés, car il est intégré aux tarifs FHC et n'est pas un élément distinct sur la plupart des factures d'électricité (il est seulement indiqué séparément sur les factures des abonnés ayant signé un contrat avec des détaillants en électricité qui n'offrent pas les tarifs FHC).

Plaintes des abonnés découlant des tarifs FHC et des erreurs de facturation

De nombreuses SDL ne suivent pas ou ne consignent pas la nature ou le type de plaintes qu'elles reçoivent. Elles ne peuvent donc quantifier le nombre de plaintes déposées avant et après l'installation des compteurs intelligents. De plus, elles ne différencient pas les préoccupations soulevées au sujet des compteurs intelligents et de leur système de facturation. En l'absence de suivi

et de surveillance appropriés des préoccupations des abonnés, des renseignements clés n'ont pu être colligés pour cerner et régler en temps opportun les problèmes communs ou récurrents. Les SDL qui suivaient les plaintes ont indiqué que la majorité venait d'abonnés irrités par la tarification FHC qui, à leur avis, avait augmenté leurs factures d'électricité. Chez Hydro One, nous avons relevé les plaintes déposées par des abonnés pour des factures estimatives ou l'absence de factures sur de longues périodes, à cause de problèmes du système de facturation ou de connectivité entre les compteurs intelligents et les systèmes de communication connexes. D'autres plaintes portaient sur des factures erronées parce que les compteurs intelligents étaient reliés à de mauvaises adresses.

Dédoublement des services au centre de données provincial et des systèmes des SDL

Aux termes de l'Initiative, la SIERE doit recouvrer les coûts de 249 millions de dollars pour son centre de données provincial, appelé le Système de gestion et de stockage des données des compteurs, auprès de tous les abonnés résidentiels et les petites entreprises en percevant des frais mensuels de 0,79 $ pour les compteurs intelligents, qui sont entrés en vigueur en mai 203 et cesseront en octobre 2018. Ces coûts n'étaient pas compris dans la projection initiale de 1 milliard de dollars établie par la CEO pour mettre en oeuvre l'Initiative.

Près de 812 000 des 4,8 millions de compteurs intelligents installés dans la province n'ont pas transmis de données au centre provincial aux fins de traitement. Même si les abonnés en cause n'ont pas bénéficié des services du centre, ils doivent quand même acquitter des frais mensuels de 0,79 $ pour les compteurs intelligents, qui totaliseront quelque 42,1 millions de dollars d'ici octobre 2018.

La SIERE détient le pouvoir exclusif de la mise au point et de l'exploitation du centre de données provincial, où sont traitées les données des compteurs intelligents pour la province. Toutefois, elle n'a pas atteint l'objectif d'exploiter le centre de données comme un système central pour le traitement uniforme et rentable des données, car la majorité des SDL utilisent leurs propres systèmes pour traiter les données des compteurs intelligents (avant leur transmission au centre ou après leur réception de celui-ci) aux fins de la facturation. Le centre de données n'était pas fonctionnel quand certaines SDL ont commencé à installer les compteurs intelligents. Chez les SDL consultées, 88 % ont indiqué que le centre provincial et leurs propres systèmes exécutaient des fonctions similaires, d'où la redondance. Les coûts de ce dédoublement, c'est-à-dire un système à l'échelon provincial et un autre au niveau local, sont facturés aux abonnés. Les frais moyens mensuels pour exploiter les systèmes locaux sont d'environ 0,21 $ par compteur et sont acquittés par les abonnés, en plus des frais mensuels de 0,79 $ pour les compteurs intelligents.

Limites du traitement des données des compteurs intelligents au centre de données provincial et par les SDL

Plusieurs limites dans le traitement des données des compteurs intelligents par le centre provincial et dans les processus opérationnels des SDL ont nui à la qualité et à l'utilité des données, ce qui a eu un impact sur la facturation des abonnés. Ces limites se rapportaient à des situations comme le remplacement des compteurs et les pannes d'électricité. De plus, la moitié des SDL consultées ont indiqué que les capacités d'extraction et d'interrogation des données du centre provincial étaient limitées. En août 2013, la SIERE a avisé son conseil d'administration que la capacité du centre provincial avait initialement été suffisante pour gérer les interrogations de données, mais qu'il n'avait pas été conçu pour le volume croissant de demandes d'extraction venant des SDL.

Modalités ambiguës du marché concernant les frais d'exploitation du centre de données provincial

En 2006, la SIERE et un entrepreneur privé ont signé un marché de cinq ans, avec une possibilité de prolongation de deux ans, pour mettre au point, mettre en place et exploiter le centre de données provincial. La SIERE a versé 81,7 millions

de dollars à l'entrepreneur pour des services jusqu'en mars 2013. Toutefois, le montant annuel de 13,4 millions au cours de la prolongation de deux ans était près du double du montant annuel de 6,8 millions pour la période de 5 ans. La SIERE a expliqué en partie cette hausse par les coûts supplémentaires des modifications du centre de données et le nombre plus élevé de compteurs installés pendant la prolongation de deux ans. À notre avis, les coûts accrus étaient surtout attribuables à une erreur commise dans une modification du marché, qui ne précisait pas les droits à verser pendant la prolongation. La SIERE a indiqué qu'il s'agissait d'une omission de sa part ainsi que de l'entrepreneur et de leurs avocats respectifs, et parce que l'entrepreneur avait essuyé des pertes dans le cadre du marché, l'erreur lui offrait l'occasion d'améliorer sa situation financière.

Surveillance insuffisante du risque d'incendie lié aux compteurs intelligents

Des incendies ont été causés par des compteurs intelligents en Ontario et dans d'autres administrations. Toutefois, des renseignements exacts et complets sur les incendies n'étaient pas disponibles en Ontario afin de pouvoir déterminer et surveiller l'ampleur du problème dans la province. Des éléments de preuve empiriques seulement étaient disponibles, indiquant trois causes possibles des incendies : l'installation inappropriée des compteurs intelligents, des compteurs intelligents défectueux, et des problèmes avec les anciens socles sur lesquels les compteurs étaient montés.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Les réseaux d'électricité partout dans le monde s'adaptent pour répondre aux demandes nouvelles et complexes découlant des percées technologiques et des attentes des consommateurs. En 2004, la province a pris des mesures vigoureuses pour moderniser son réseau électrique lorsqu'elle a annoncé l'Initiative des compteurs intelligents.

Le Ministère reconnaît que l'Initiative était complexe et difficile en raison de l'échéancier ambitieux de l'installation des compteurs intelligents en 2010 et de la structure interne du secteur de distribution, comptant plus de 70 SDL.

Afin de relever ces défis, le Ministère, la SIERE, la CEO et les SDL ont collaboré pour que l'Ontario soit l'une des premières administrations en Amérique du Nord à adopter les compteurs intelligents.

Le déploiement de 4,8 millions de compteurs intelligents a procuré plusieurs avantages à la province, notamment la capacité des consommateurs de réagir aux signaux de prix. À l'avenir, les compteurs intelligents continueront d'assurer l'optimisation des ressources de l'Ontario, car ils constituent la technologie de base pour un réseau moderne qui utilise les technologies et les applications émergentes, comme les véhicules et les accumulateurs électriques et d'autres innovations, afin de domotiser encore plus les maisons en Ontario.

Le Ministère tiendra compte des recommandations du rapport de la vérificatrice générale dans son travail en partenariat avec ses organismes et le secteur parapublic, afin de soutenir à l'avenir les initiatives des compteurs intelligents et de rentabiliser les investissements connexes.

Constatations détaillées de l'audit

Gouvernance et surveillance de la planification et de la mise en oeuvre

En avril 2004, le gouvernement de l'Ontario a annoncé l'Initiative des compteurs intelligents – le premier et le plus important déploiement de compteurs intelligents au Canada – et a fixé des cibles ambitieuses en vue d'installer des compteurs

intelligents chez l'ensemble des abonnés résidentiels et des petites entreprises avant 2010, avec un objectif provisoire de 800 000 installations avant 2007. En raison de l'importance et de la complexité de l'Initiative, le Ministère a assumé et continue d'assumer une responsabilité courante et ultime à titre de planificateur central, afin d'assurer l'efficacité de la gouvernance et de la gestion de projet pour surveiller la planification et la mise en oeuvre.

Justification et planification insuffisantes de l'Initiative

Un principe clé de l'efficacité de la gouvernance et de la gestion de projet est l'utilisation d'une information exhaustive et pertinente sur les coûts, les avantages et les risques afin de déterminer si un projet est rentable et viable en permanence. Cela permet d'investir les fonds seulement si on en retire des bénéfices nets continus. Habituellement, les analyses de rentabilité et les dossiers d'analyse sont deux moyens d'évaluer la rentabilité d'un projet, d'assurer la prise de décisions judicieuses et de déterminer l'impact sur les intéressés, dans ce cas, les abonnés de l'électricité. Comme il est mentionné dans les sections suivantes, nous avons constaté que la justification et la planification de l'Initiative étaient insuffisantes.

Une analyse de rentabilité n'a pas été effectuée *avant* d'annoncer l'Initiative

Les principales parties à la mise en oeuvre de l'Initiative, y compris le Ministère, la CEO et la SIERE, ont confirmé qu'une analyse de rentabilité ou un dossier d'analyse n'avait pas été élaboré avant que le gouvernement annonce l'Initiative en avril 2004. Particulièrement, la CEO a affirmé ne pas avoir entrepris d'étude de rentabilité, car le Ministère lui avait seulement demandé d'élaborer un plan de mise en oeuvre (voir la **figure 2**). Cependant, dans son plan, la CEO a indiqué que de nombreux intervenants et abonnés avaient soulevé des préoccupations à cause de l'absence d'analyse de rentabilité et qu'ils croyaient, en particulier, que les compteurs intelligents n'étaient pas justifiés pour les abonnés utilisant peu d'électricité. De plus, la haute direction de la SIERE avait demandé au Ministère à plusieurs reprises un dossier d'analyse à l'appui de l'Initiative, mais aucun ne lui a été présenté.

Notre recherche a révélé que d'autres administrations avaient initialement et constamment évalué la rentabilité et la faisabilité de leur programme de compteurs intelligents. Par exemple :

- La Colombie-Britannique a lancé un programme de compteurs intelligents en 2011 après que BC Hydro a dressé un dossier d'analyse en 2006, qui a été actualisé en 2010 après l'évolution continue de l'industrie et de la technologie des compteurs intelligents. Le dossier résumait les flux de trésorerie liés aux coûts et aux bénéfices sur une période de 20 ans, et estimait l'impact annuel sur les factures d'électricité. En réponse aux abonnés qui ne voulaient pas de compteur intelligent, BC Hydro a annoncé, en juillet 2013, qu'ils pouvaient ne pas participer au programme s'ils payaient des frais mensuels pour couvrir le coût de la lecture manuelle des compteurs.
- Le gouvernement de l'Australie à Victoria a commandé deux études de rentabilité en 2004 et 2005, sur lesquelles il s'était fondé pour décider, en 2006, d'imposer l'installation des compteurs intelligents dans toutes les maisons et petites entreprises. Toutefois, l'Australian Government Productivity Commission a conclu, en 2012, qu'une analyse de rentabilisation inadéquate avait été effectuée et que, dans l'ensemble, la décision d'installer les compteurs intelligents semblait prématurée ou mal planifiée en raison de connaissances insuffisantes sur la technologie des compteurs intelligents ainsi que les coûts et les risques associés.
- En juillet 2013, le gouvernement allemand a publié une étude, qui analysait les coûts et les avantages de la mise en oeuvre intégrale des compteurs intelligents. L'étude a conclu

que les compteurs intelligents n'étaient pas rentables pour les petits abonnés parce que les économies éventuelles seraient neutralisées par les coûts d'achat, d'installation et d'exploitation. Le gouvernement allemand a conclu qu'il n'était pas dans l'intérêt des abonnés de donner suite à la recommandation de 2009 de l'Union européenne, à savoir que les États membres fournissent des compteurs intelligents à 80 % des abonnés d'ici 2020. Il a plutôt proposé une mise en oeuvre adaptée aux différents groupes d'abonnés en fonction de la quantité d'électricité consommée.

- Le gouvernement britannique a amorcé les préparatifs de son programme de compteurs intelligents en 2009 et a approuvé un dossier d'analyse deux ans plus tard. Il a mené des évaluations ultérieures en janvier 2014 pour actualiser les estimations initiales de coûts et d'avantages, et a élaboré une stratégie générale au milieu de 2014 relativement à l'installation de compteurs intelligents dans toutes les maisons et petites entreprises d'ici 2020.

Comparée à l'expérience de ces autres administrations, la mise en oeuvre de l'Initiative en Ontario, qui ne reposait pas sur une analyse de rentabilité adéquate afin d'appuyer la décision initiale d'installer les compteurs intelligents, a exposé la province à des risques imprévus et à des coûts inconnus.

Occultation du rôle d'organisme de réglementation indépendant de la CEO

Peu après que le gouvernement a annoncé l'Initiative en avril 2004, le ministre a publié une directive, en vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, demandant à la CEO d'élaborer un plan de mise en oeuvre pour atteindre les cibles du gouvernement concernant les compteurs intelligents. La Loi autorise le ministre à demander à la CEP de promouvoir la conservation de l'électricité d'une manière conforme à la politique gouvernementale. Le Ministère a aussi engagé un consultant externe en janvier 2005 pour analyser différentes stratégies de mise en oeuvre et estimer les avantages des compteurs intelligents.

À la fois la Loi et la directive investissent le ministre du pouvoir de passer outre au rôle d'organisme de réglementation de la CEO (une société de la Couronne indépendante qui est responsable de la réglementation des secteurs de l'électricité et du gaz naturel de l'Ontario dans l'intérêt du public) relativement à l'Initiative. Le mandat de la CEO comprend la protection des intérêts des consommateurs concernant les tarifs d'électricité. Toutefois, au lieu d'effectuer une analyse de rentabilité pour justifier sa décision et de la soumettre à l'examen indépendant et à l'évaluation objective de la CEO, le Ministère, à titre de proposant de l'Initiative, a demandé à la CEO d'élaborer un plan de mise en oeuvre et de projeter les coûts des compteurs intelligents, comme il est expliqué dans la section qui suit.

L'analyse de rentabilité, effectuée *après* l'annonce de l'Initiative, était viciée

Dans le plan de mise en oeuvre présenté par la CEO au Ministère en janvier 2005, les coûts projetés pour mettre en oeuvre l'Initiative s'élevaient à 1 milliard de dollars, en plus de l'augmentation annuelle nette de 50 millions des frais d'exploitation des SDL provinciales. Le rapport d'un consultant indépendant, déposé au Ministère 3 mois après le plan de mise en oeuvre de la CEO, projetait des avantages globaux de l'ordre de 1,6 milliard de dollars sur 15 ans découlant des compteurs intelligents, qui proviendraient de quatre sources (voir la **figure 4**). La moitié environ des avantages projetés seraient tirés de la réduction des frais d'exploitation des SDL et des frais d'énergie des abonnés, et l'autre moitié, du report ou de l'annulation de l'expansion de la capacité de production d'énergie et des réseaux de transport et de distribution.

Après avoir pris en compte le plan de mise en oeuvre de la CEO et le rapport du consultant et consulté les SDL, le Ministère a demandé

Figure 4 : Résumé du bénéfice net projeté de l'Initiative des compteurs intelligents (en milliards de dollars)

Source des données : ministère de l'Énergie

	Montant approximatif
Réduction des coûts d'exploitation des entreprises de distribution	0,4
Réduction des coûts de l'énergie pour les consommateurs	0,4
Évitement de l'augmentation de la capacité de production	0,6
Report ou évitement de l'expansion des systèmes de transport et de distribution	0,2
Total du bénéfice projeté[1]	**1,6**
Total des coûts de mise en œuvre projetés[2]	**(1,0)**
Bénéfice net projeté	**0,6**

1. Bénéfice projeté par un consultant de l'extérieur engagé par le Ministère.
2. Coût projeté par la CEO.

l'approbation du Cabinet pour procéder à l'Initiative dans une approche en deux volets : la possession décentralisée des compteurs intelligents par les SDL et la gestion centralisée des données par un organisme provincial (voir la **figure 2** et la section **Systèmes de traitement des données des compteurs intelligents et leurs coûts**). Dans sa demande au Cabinet d'octobre 2005, le Ministère a indiqué que les compteurs intelligents procureraient des bénéfices nets de près de 600 millions de dollars sur 15 ans. Comme le montre la **figure 4**, le Ministère est arrivé à ce chiffre simplement en soustrayant les coûts de mise en œuvre projetés de 1 milliard de dollars dans le plan de la CEO des bénéfices projetés de 1,6 milliard sur 15 ans dans le rapport du consultant. À notre avis, les bénéfices nets de 600 millions étaient surestimés, car ils ne comprenaient pas l'augmentation annuelle nette des frais d'exploitation des SDL, de l'ordre de 50 millions, projetés dans le plan de la CEO. Si l'on tient compte de l'augmentation annuelle de 50 millions, les bénéfices nets projetés sur 15 ans seraient 7 fois moins importants, passant de 600 à 88 millions en dollars courants.

Inefficacité de la mise en œuvre et de la surveillance de l'Initiative

Compte tenu de l'ampleur de l'Initiative et du risque élevé associé à la nouvelle technologie, sa mise en œuvre aurait dû faire l'objet d'une gouvernance et d'une surveillance rigoureuses. Cependant, nous avons relevé les problèmes suivants concernant les cibles de réduction de la demande d'électricité de pointe, l'évaluation des changements sur le marché de l'électricité, et le suivi des coûts et des avantages associés aux compteurs intelligents.

Cibles de réduction de la demande de pointe non atteintes

L'objectif clé de l'Initiative était de réduire la demande d'électricité de pointe, de façon à différer l'expansion nécessaire de la capacité de production d'énergie en Ontario. Au cours de la décennie qui a suivi l'annonce de l'Initiative, la province a approuvé d'importantes augmentations de nouvelles sources de production, y compris l'énergie renouvelable, et l'approvisionnement énergétique a augmenté de 12 %. Pendant cette période, la demande d'électricité moyenne a diminué de 8 % à cause du ralentissement économique et d'autres efforts de conservation, notamment les nouveaux électroménagers éconergétiques. Malgré la réduction de la demande moyenne, la demande de pointe est essentiellement demeurée la même durant cette période.

Le Ministère a fait savoir que l'Initiative constituait une composante seulement du plan général de conservation d'électricité du gouvernement et n'avait donc pas fixé de cible particulière pour les compteurs intelligents. Il a plutôt établi plusieurs objectifs de réduction de la demande de pointe pour mesurer la conservation d'électricité globale, y compris une réduction de 1 350 MW avant 2007, suivie de 1 350 MW avant 2010, puis une réduction ultérieure de 3 600 MW d'ici 2025. Nous avons constaté ce qui suit :

- La cible initiale de réduire de 1 350 MW la demande de pointe était hors de propos de

l'Initiative parce qu'elle devait être atteinte en 2007, c'est-à-dire 3 ans avant la fin de l'installation des compteurs intelligents.

- La deuxième cible de 1 350 MW avant 2010 (réduction totale de 2 700 MW) était aussi hors de propos de l'Initiative qui n'avait pas été pleinement mise en oeuvre en 2010. Même si près de 4,6 millions d'abonnés avaient un compteur intelligent à la fin de 2010, environ un tiers seulement (ou 1,6 million) était facturé en fonction de l'heure de consommation. En réalité, la demande de pointe a légèrement augmenté d'environ 100 MW, passant de 24 979 MW en 2004 à 25 075 MW en 2010. Concernant ses mesures par rapport aux cibles, le Ministère a indiqué qu'au 31 décembre 2010, la demande de pointe avait diminué d'environ 1 800 MW, comparativement aux prévisions et aux données sur la demande de pointe redressée en fonction de la température plutôt qu'aux données sur la demande réelle. Quoi qu'il en soit, la cible de réduction de 2 700 MW de 2010 n'avait toujours pas été atteinte. Depuis 2010, la demande de pointe réelle est demeurée relativement stable.

Les changements continus sur le marché de l'électricité n'ont pas été évalués ni pris en compte de façon adéquate

Le secteur de l'électricité a évolué rapidement, d'où l'importance d'une planification adéquate accompagnée de l'évaluation et de la surveillance continues des plans, afin d'anticiper les risques et les coûts potentiels associés à de nouvelles initiatives d'électricité. Nous avons cependant constaté que l'Initiative a été mise en oeuvre sans faire l'objet d'une réévaluation périodique adéquate de l'offre et de la demande d'électricité dans la province pendant toute la période de mise en oeuvre.

Au début de la mise en oeuvre en 2006, la demande d'électricité avait diminué en Ontario dans la foulée de la récession et d'autres efforts de conservation. Pourtant, au lieu de réagir à la demande réduite, la province a approuvé d'importantes augmentations de la capacité de production d'énergie pour remplacer les centrales au charbon et a maintenu l'échéancier ambitieux de la mise en oeuvre de l'Initiative. Par conséquent, l'offre d'énergie disponible n'a cessé de s'accroître et a été constamment supérieure à la demande de pointe, ce qui a nui à l'efficacité de l'Initiative et d'autres programmes de conservation. Bien que la SIERE soit tenue de maintenir une réserve opérationnelle se situant entre 1 300 et 1 600 MW pour les urgences et d'autres imprévus, nous avons remarqué que depuis 2009, l'énergie excédentaire disponible de 4 000 à 5 900 MW était de beaucoup supérieure à la réserve requise. La SIERE s'attend à ce que l'excédent se maintienne en 2015, mais pourrait diminuer dans la seconde moitié de la décennie lorsque plusieurs centrales nucléaires seront réhabilitées ou désaffectées.

L'Ontario exporte la majorité de son excédent d'énergie aux États-Unis sur le réseau de transport relié à celui des administrations voisines, y compris New York, Michigan et Minnesota. Nous avons noté que les exportations nettes ont augmenté de 158 %, soit de 5,2 TWh en 2006 à 13,4 TWh en 2013, comptant respectivement pour 3 et 9 % de la production totale de l'Ontario.

Cependant, le prix à l'exportation a été de beaucoup inférieur au coût de production réel. En moyenne, les autres administrations ont payé environ 0,03 ou 0,04 $ le kWh, alors que les abonnés ontariens ont payé plus de 0,08 $ le kWh pour produire l'énergie à cause de l'ajustement global, qui s'ajoute au prix courant de l'électricité (voir la section **Manque de transparence auprès des abonnés concernant l'impact substantiel de l'ajustement global sur les tarifs FHC**). Le coût total pour produire l'énergie exportée se chiffrait à près de 2,6 milliards de dollars de plus que les recettes d'exportation qu'a touchées l'Ontario entre 2006 et 2013. Comme les abonnés ontariens devraient quand même acquitter les frais pour produire l'énergie excédentaire même si celle-ci n'était

pas exportée, les recettes d'exportation ont été en partie appliquées à l'ajustement global.

Non-surveillance des coûts et des avantages

Le Ministère n'a pas mis à jour les coûts et les avantages projetés établis au début de 2005 dans le processus de mise en oeuvre et n'a pas suivi les coûts et avantages réels afin de déterminer le montant des bénéfices nets réalisés. Nous avons effectué notre propre analyse pour déterminer les coûts et les avantages réels jusqu'à présent, et avons fait les constatations suivantes :

- Concernant les coûts, la CEO a confirmé ne pas avoir de processus pour vérifier ou actualiser ses coûts de mise en oeuvre projetés de 1 milliard de dollars ou les comparer aux coûts réels, car le ministre n'avait pas officiellement approuvé son plan de mise en oeuvre. Après avoir examiné l'information présentée par les SDL à la CEO, nous avons calculé que les coûts qu'elles ont engagés pour mettre en oeuvre l'Initiative totalisaient environ 1,4 milliard de dollars jusqu'à la fin de 2013, ou 400 millions de plus que les coûts projetés dans le plan de la CEO. Le total définitif sera encore plus élevé, car certaines SDL procédaient à la mise en oeuvre au moment de notre audit et n'avaient pas soumis tous leurs coûts à l'examen de la CEO. Celle-ci a aussi fait savoir que le Ministère, la SIERE et les SDL avaient engagé des coûts additionnels pour des activités qui ont suivi la préparation du plan de la CEO, y compris la mise au point, la mise en place et l'exploitation du centre de données provincial à un coût d'environ 249 millions (voir la section **Facturation aux abonnés des services redondants ou inutilisés du centre de données provincial**). Comme le montre la **figure 5**, le total approximatif des coûts de mise en oeuvre de l'Initiative s'élevait à 2 milliards de dollars en mai 2014.
- Concernant les avantages, seulement 5 % des SDL consultées ont déclaré des économies opérationnelles, qu'elles attribuent principalement au fait qu'elles ne dépêchent plus de personnel pour prendre les relevés des compteurs, et les économies déclarées étaient minimes. Les 95 % restants des SDL n'ont pas réalisé d'économies, et leurs frais d'exploitation des compteurs intelligents depuis leur mise en service avaient de fait augmenté. D'ailleurs, les économies des abonnés ont été jusqu'ici minimes, ce qui est contraire aux communications au public du gouvernement, à savoir que les compteurs intelligents et la tarification FHC produiraient des économies et réduiraient les factures d'électricité si les électroménagers étaient utilisés pendant les périodes creuses. De fait, plus de la moitié des SDL consultées ont reçu un fort volume de plaintes pour les factures plus élevées et l'absence d'économies, qui ont été déposées par les abonnés ayant des compteurs intelligents et acquittant les tarifs en fonction de l'heure de consommation (voir l'**annexe 1**). En outre, plusieurs grandes SDL ont analysé un échantillon d'abonnés résidentiels et conclu que la majorité ne verrait aucune réduction de leurs factures après l'adoption de la tarification FHC. Ainsi, deux des quatre avantages projetés indiqués à la **figure 4** (la réduction des frais d'exploitation des SDL et des coûts d'énergie des abonnés) ne se sont pas concrétisés. Les deux autres (la non-expansion de la capacité de production d'énergie et le report ou l'annulation de l'expansion des réseaux de transport et de distribution) n'ont pas encore été réalisés, car, comme il a été mentionné auparavant, la cible de réduction de la demande de pointe en 2010 n'a pas été atteinte et la demande de pointe réelle est demeurée relativement stable depuis 2010.

Figure 5 : Résumé des coûts engagés par les entités participant à l'Initiative des compteurs intelligents, 2005-2014

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Entité	Date	Description des coûts	Coût approx. (en milliers de dollars)	Section du rapport (s'il y a lieu)
Ministère de l'Énergie	Janv. 2005–avr. 2005	Engagement d'un consultant de l'extérieur pour élaborer une stratégie de mise en oeuvre et estimer les avantages des compteurs intelligents	160[1]	Inefficacité de la mise en oeuvre et de la surveillance de l'Initiative des compteurs intelligents
	Nov. 2005–avr. 2006	Engagement d'experts pour le soutien technique, juridique et de système au début de la mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents	400[1]	
	2006–2010	Élaboration de modèles et de matériel de communication que les entreprises de distribution peuvent utiliser pour aider le public à comprendre le fonctionnement des compteurs intelligents et les sensibiliser à cette initiative	640[1]	
Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO)	Juill. 2004–janv. 2005	Élaboration du plan de mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents à la demande du ministre	420	Inefficacité de la mise en oeuvre et de la surveillance de l'Initiative des compteurs intelligents
	Nov. 2010–mai 2014	Engagement d'un consultant de l'extérieur pour l'établissement des tarifs selon l'heure de consommation (THC)	410	Manque de transparence concernant l'importance de l'impact de l'ajustement global sur les tarifs selon l'heure de consommation
	Mars 2013–mars 2014	Engagement d'un consultant de l'extérieur pour qu'il évalue l'impact des THC sur les habitudes de consommation	180	Manque de transparence concernant l'importance de l'impact de l'ajustement global sur les tarifs selon l'heure de consommation
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)	2006–2014	Mise sur pied, mise en oeuvre et exploitation d'une Entité responsable des compteurs intelligents et d'un centre de données provincial	160 000[1,2]	Facturation de services redondants ou inutilisés
Entreprises de distribution locales	2006–2013	Mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents	1 400 000[3]	Inefficacité de la mise en oeuvre et de la surveillance de l'Initiative des compteurs intelligents
	2005–2014	Élimination des compteurs analogues traditionnels	400 000[4]	Coûts additionnels de la mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents
Total			**1 962 210**[5]	

1. Couvre les activités ajoutées après la diffusion du plan de mise en oeuvre 2005 de la CEO et celles qui dépassent la portée originale de l'Initiative des compteurs intelligents.
2. La CEO a approuvé un total de 249 millions de dollars jusqu'en 2017. Ce coût est récupéré auprès des consommateurs, qui doivent payer des frais mensuels de 79 cents dans le cadre de l'Initiative des compteurs intelligents. Le montant jusqu'en 2014 était d'environ 160 millions de dollars.
3. Hydro One représentait plus de 660 millions de dollars sur le total de 1,4 milliard de dollars dépensé par les 73 entreprises de distribution. Sur le total de 1,4 milliard de dollars, un montant d'environ 500 millions de dollars (surtout de Hydro One) fait l'objet d'un examen par la CEO, qui ne l'a pas encore approuvé.
4. Nous avons examiné l'estimation effectuée par la CEO en 2005 et conclu que celle-ci constituait une estimation raisonnable du total des coûts échoués.
5. Voir la *figure* 15 pour connaître les autres coûts liés au réseau et engagés par les entreprises de distribution que nous avons interviewées et sondées.

RECOMMANDATION 1

Pour que les importantes initiatives futures visant le secteur de l'électricité soient mises en oeuvre de manière rentable et parviennent aux fins prévues, le ministère de l'Énergie doit :

- effectuer une analyse de rentabilité ou élaborer un dossier d'analyse avant de mettre en oeuvre une initiative afin d'en évaluer les coûts, les avantages et les risques;
- passer en revue le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario à titre d'organisme de réglementation indépendant lorsque sont émises des directives ministérielles ayant un impact sur les tarifs d'électricité;
- envisager différents scénarios ou solutions de rechange dans le processus de planification afin d'évaluer les risques possibles et les imprévus;
- réévaluer et actualiser périodiquement le plan de mise en oeuvre pour relever les conditions changeantes et les événements imprévus sur le marché de l'électricité et y réagir.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En conformité avec les pratiques exemplaires, le Ministère veillera à achever une analyse adéquate avant de mettre en oeuvre d'importantes initiatives. De plus, il entend continuer de travailler avec les intervenants du secteur dans une approche en partenariat pour planifier adéquatement les initiatives intersectorielles et tenir compte de leurs rôles respectifs.

Parallèlement, le Ministère est sensible à la nécessité d'évaluer régulièrement les programmes afin de maximiser les gains d'efficience. À cette fin, il s'engage à collaborer avec ses organismes pour réévaluer le déploiement des compteurs intelligents, y compris leurs avantages potentiels dans la mise en place d'un réseau intelligent en Ontario.

Impacts de la facturation des tarifs d'électricité sur les abonnés

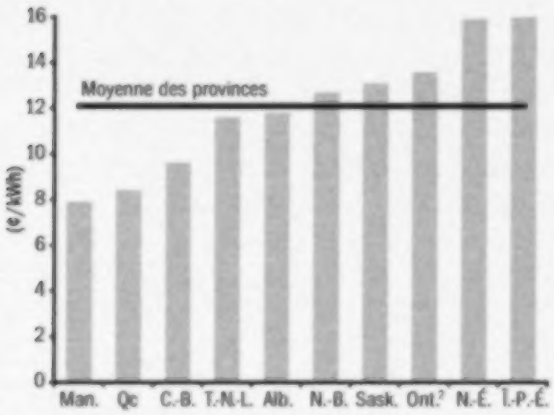
Notre recherche a relevé que les factures d'électricité moyennes des abonnés résidentiels et des petites entreprises en Ontario figurent parmi les plus élevées au Canada, comme le montre la **figure 6**. Les factures d'électricité ordinaires des abonnés résidentiels et des petites entreprises de l'Ontario renferment les quatre catégories de frais suivantes : les frais d'électricité, les frais de livraison, les frais réglementés, et la redevance de liquidation de la dette. L'Initiative a eu un impact sur les deux principales catégories : les frais d'électricité et de livraison (voir la **figure 7**). Il existe trois principales méthodes de tarification des frais d'électricité, illustrées à la **figure 8**. Plus de 90 % des abonnés résidentiels et des petites entreprises payent ces tarifs établis sur la base de la tarification FHC et déterminés par les compteurs intelligents qui mesurent la durée d'utilisation réelle de l'électricité. Les autres 10 % payent soit un tarif double, souvent parce qu'ils habitent à des endroits où il est impossible ou non rentable d'installer des compteurs intelligents, soit des tarifs fixes dans le cadre d'un contrat avec un détaillant en électricité, qui n'offre pas la tarification FHC.

Manque de transparence auprès des abonnés concernant l'impact substantiel de l'ajustement global sur les tarifs FHC

Les frais d'électricité comptent pour plus de moitié d'une facture d'électricité résidentielle ordinaire, comme le montre la **figure 7**, et comprennent deux éléments : le prix courant de l'électricité et l'ajustement global. Ce deuxième élément est un supplément, imposé par une décision de politique du gouvernement, qui s'ajoute au prix courant de l'électricité principalement pour couvrir l'écart entre les prix garantis payés aux producteurs d'énergie privés et le prix courant. Il a été adopté parce que la majorité des producteurs d'énergie en

Figure 6 : Comparaison de la facture d'électricité moyenne (excluant les taxes) pour les ménages et les petites entreprises[1] selon la province, au 1er avril 2014 (¢/kWh)

Source des données : Hydro Québec



1. La facture d'électricité des ménages se fondait sur une consommation moyenne de 750 kWh/mois. La facture d'électricité des petites entreprises se fondait sur une demande moyenne de 40 kW/mois.
2. La moyenne de l'Ontario comprend la Prestation ontarienne pour l'énergie propre, qui correspond à une remise de 10 % sur la facture d'électricité totale (voir la figure 7).

Ontario ont conclu des marchés avec la province, qui leur paie plus que le prix courant. Par exemple, la plupart des producteurs d'énergie renouvelable, comme l'énergie éolienne ou solaire, ont conclu un marché avec l'OEO, aux termes du programme de tarifs de rachat garantis, qui offre aux producteurs d'énergie éolienne un tarif de 11,5 ¢/kWh et aux producteurs d'énergie solaire un tarif se situant entre 28,8 et 39,6 ¢/kWh. Ces tarifs contractuels sont beaucoup plus élevés que le prix courant moyen de l'électricité, soit d'environ 3 ¢/kWh.

Dans notre examen des tendances relatives aux frais d'électricité, nous avons remarqué que l'ajustement global a continué d'augmenter, à un point tel qu'il est maintenant beaucoup plus élevé que le prix courant. Cette situation s'explique par les nombreux nouveaux producteurs, surtout du secteur de l'énergie renouvelable, ayant signé des marchés à long terme qui se connectent, alors que le prix courant a baissé en raison de l'offre excédentaire et ne correspond plus aux tarifs garantis dans les marchés. Comme le montre la **figure 9**, l'ajustement global a augmenté d'un taux exponentiel de 1 200 % entre 2006 et 2013, passant de 0,4 à 5,5 ¢/kWh, et devrait monter à 6,7 ¢/kWh d'ici 2015. Au cours de cette période, le prix courant moyen de l'électricité a régressé de 46 %, soit de 4,9 à 2,7 ¢/kWh, et devrait s'établir à 2,4 ¢/kWh d'ici 2015 en raison de l'offre croissante.

L'ajustement global facturé aux abonnés a augmenté, passant de 654 millions de dollars en 2006 à 7,7 milliards en 2013 (voir la **figure 10**). Alors que d'autres nouveaux producteurs d'énergie, surtout renouvelable, devraient commencer leur production d'énergie à des tarifs contractuels plus élevés, l'ajustement global augmentera encore plus, c'est-à-dire à 8,5 milliards en 2014 et 9,4 milliards en 2015. De 2006 à 2015, l'ajustement global cumulatif réel et projeté sur 10 ans devrait se chiffrer à près de 50 milliards, ce qui constitue des frais supplémentaires imposés aux abonnés en plus du prix courant. Pour mettre 50 milliards de dollars en perspective, ce chiffre :

- est suffisant pour couvrir près de 5 fois le déficit de 10,5 milliards de la province en 2014;
- est suffisant pour payer le salaire annuel d'environ 2,3 millions d'Ontariens travaillant à temps plein au salaire minimal;
- est près de 7,5 fois plus élevé que les dépenses de 6,6 milliards engagées en 2012-2013 pour les programmes d'aide sociale, p. ex. le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et Ontario au travail, qui sont administrés par le ministère des Services sociaux et communautaires.

Pour les abonnés dont les frais d'électricité sont basés sur la tarification FHC, l'ajustement global représente actuellement environ 70 % de chaque tarif FHC. Même si l'ajustement global s'est accru considérablement et représente une proportion substantielle des tarifs FHC, son impact n'est pas transparent pour la majorité des abonnés, car il ne figure pas sur les factures d'électricité à titre d'élément distinct. Il est plutôt intégré aux tarifs FHC utilisés pour calculer les frais d'électricité. (Comme le montre la **figure 8**, l'ajustement global

Figure 7 : Éléments de la facture d'électricité avec exemples, 2013 (ménage type consommant en moyenne 800 kWh/mois)

Source des données : Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO)

		Exemples		
Élément de la facture	Description	Entreprise de distribution A ($)	Entreprise de distribution B ($)	Moyenne des entreprises ($)
Frais d'électricité	Coût de l'électricité réellement consommée. La présentation de ces frais sur les factures varie, selon que le consommateur achète son électricité auprès d'une entreprise de distribution ou qu'il a signé un contrat avec un détaillant. Plus de 90 % des petits consommateurs (ménages et petites entreprises) paient des tarifs selon l'heure de consommation enregistrée par les compteurs intelligents (voir la figure 6).	71,1	71,1	71,1
Frais de livraison*	Coût de la livraison de l'électricité produite par les centrales aux consommateurs par la voie de réseaux à haute tension (transport) et à basse tension (distribution). Le transport est principalement pris en charge par Hydro One, tandis que la distribution est assurée par les entreprises de distribution, y compris Hydro One. Les coûts associés à la mise en service et à l'exploitation des compteurs intelligents sont inclus dans ce poste et varient d'une entreprise de distribution à l'autre, les frais étant généralement plus élevés dans les régions rurales ou éloignées.	24,9	110,6	43,6
Frais réglementaires	Coûts associés à l'exploitation du réseau électrique et au maintien de sa fiabilité dans toute la province. Ils comprennent les frais d'exploitation de la SIERE et de l'Office de l'électricité de l'Ontario ainsi qu'une partie des coûts administratifs des entreprises de distribution locales.	4,9	5,1	5,0
Redevance de liquidation de la dette	Frais imposés par le gouvernement pour aider à acquitter le reliquat de la dette insurmontable de l'ancienne Ontario Hydro qui n'a pas pu être financé par d'autres revenus. Le budget de 2014 proposait d'éliminer cette redevance pour les ménages après le 31 décembre 2015.	5,6	5,6	5,3
Facture d'électricité avant taxe et prestation		**106,5**	**192,4**	**125,0**
Taxe de vente harmonisée	Taxe de 13 % entrée en vigueur le 1er juillet 2010. Elle remplace la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) et la taxe de vente provinciale (TVP).	13,9	25,0	16,3
Prestation ontarienne pour l'énergie propre	Remise de 10 % sur la facture totale d'électricité applicable à la première tranche de 3 000 kWh d'électricité consommée par mois. La remise est en vigueur de 2011 à 2015. Son coût annuel est financé par les contribuables.	(12,0)	(21,8)	(14,1)
Facture d'électricité totale		**108,4**	**195,6**	**127,2**

* Les frais de livraison de chaque entreprise de distribution en Ontario figurent à l'annexe 2.

Figure 8 : Méthodes d'établissement des frais d'électricité

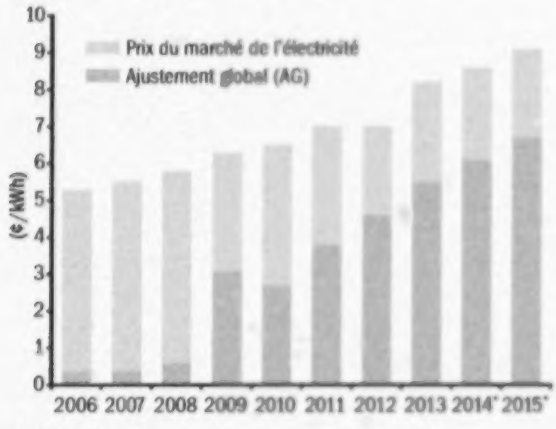
Source des données : Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO)

Méthode d'établissement des frais	Tarification selon l'heure de consommation (THC)	Tarification à paliers	Contrat de vente au détail
Fournisseur d'électricité	Entreprise de distribution locale	Entreprise de distribution locale	Détaillant en électricité
Frais d'électricité fondés sur l'heure de consommation?	OUI Les taux varient selon l'heure de consommation, car les coûts augmentent avec la demande (ils sont plus élevés durant la journée en semaine et plus faibles en soirée, la nuit, les fins de semaine et les jours fériés).	NON La tarification à deux paliers ne tient pas compte de l'heure de consommation (un tarif plus faible s'applique lorsque la consommation mensuelle ne dépasse pas un seuil donné et un tarif plus élevé s'applique au-delà de ce seuil).	NON Les tarifs sont fixés par les contrats passés entre les consommateurs et les détaillants, peu importe l'heure de consommation.
Frais d'électricité réglementés par la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO)?	OUI La CEO passe en revue et établit la grille de THC et de tarification à deux paliers deux fois l'an (le 1er mai et le 1er novembre) en se fondant sur les estimations, par un consultant de l'extérieur, des futurs prix de l'électricité.		NON
Ajustement global* indiqué séparément sur la facture?	NON L'ajustement global est inclus dans les tarifs selon l'heure de consommation et les tarifs à paliers et dans le poste « frais d'électricité » de la facture.		OUI L'ajustement global apparaît sur une ligne séparée de la facture d'électricité.

* L'ajustement global est un supplément visant à couvrir les prix contractuels payés aux producteurs d'électricité, comme les producteurs d'énergie renouvelable, ainsi que le coût des programmes de conservation.

Figure 9 : Frais d'électricité historiques et projetés en Ontario, 2006–2015

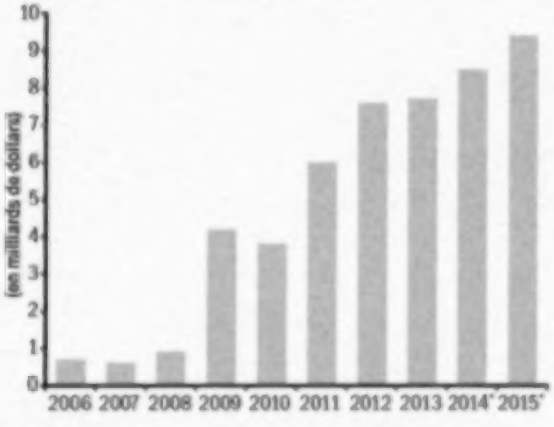
Sources des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et Office de l'électricité de l'Ontario



* projeté

Figure 10 : Ajustement global annuel total historique et projeté facturé aux consommateurs d'électricité de l'Ontario, 2006–2015

Sources des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et Office de l'électricité de l'Ontario



* projeté

est indiqué comme un élément distinct seulement sur les factures des abonnés ayant un contrat avec un détaillant en électricité.)

Conception inefficace des tarifs FHC et des périodes de consommation

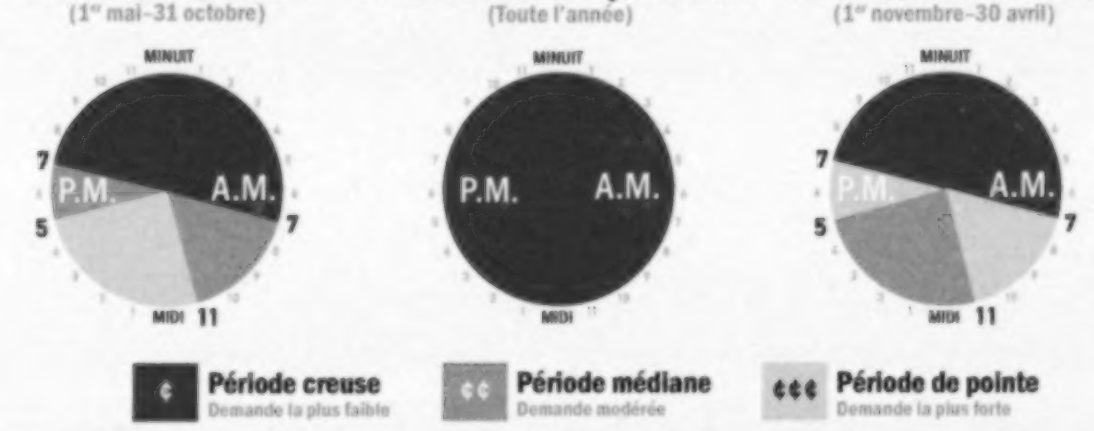
Les trois tarifs FHC suivants sont prévus aux termes de l'Initiative : le tarif de pointe, le tarif médian et le tarif hors pointe, ce qui est conforme à la conception de la tarification FHC d'autres administrations. Comme l'illustre la **figure 11**, les tarifs FHC varient en fonction de l'heure, de la journée et de la saison, reflétant l'hypothèse de base que plus la demande augmente, plus il en coûte pour produire l'électricité. Comme dans la plupart des forfaits de téléphonie cellulaire, les tarifs FHC sont plus bas en soirée, les week-ends et les jours fériés, et plus élevés pendant la journée en semaine. Les compteurs intelligents et la tarification FHC devaient encourager la conservation énergétique en donnant aux abonnés l'information et les incitatifs pour gérer leur consommation d'électricité.

Pour tenir compte des variations saisonnières des habitudes de consommation d'électricité, la CEO examine et fixe les tarifs FHC en mai et novembre chaque année, en se fondant sur les projections de consommation et de coût effectuées par un consultant externe contractuel. Aux termes du Règlement de l'Ontario 95/05, la CEO doit fixer les tarifs FHC pour réaliser les trois objectifs suivants :

- recouvrer auprès des abonnés le coût intégral de l'approvisionnement en électricité;

Figure 11 : Périodes de tarification selon l'heure de consommation pour les ménages et les petites entreprises de l'Ontario

Source des données : Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO)



Été – Jours de semaine (1er mai–31 octobre)	Fins de semaine et jours fériés (Toute l'année)	Hiver – Jours de semaine (1er novembre–30 avril)
Une période de pointe en après-midi (11 h – 17 h), surtout attribuable à une plus grande utilisation des appareils de climatisation durant les heures les plus chaudes de la journée.	Les fins de semaine et jours fériés ne comportent aucune période de pointe et toutes leurs heures sont creuses, surtout parce que la demande globale est comparativement plus faible.	Deux périodes de pointe, surtout parce qu'il y a moins d'heures de clarté. • Le matin (7 h – 11 h) lorsque les gens allument leurs lumières et leurs appareils électroménagers. • En soirée (17 h – 19 h) lorsque les gens retournent chez eux après le travail.

- refléter les écarts dans les coûts de l'approvisionnement en électricité à différents moments et à différentes saisons;
- offrir des incitatifs aux abonnés pour qu'ils modifient leur période de consommation.

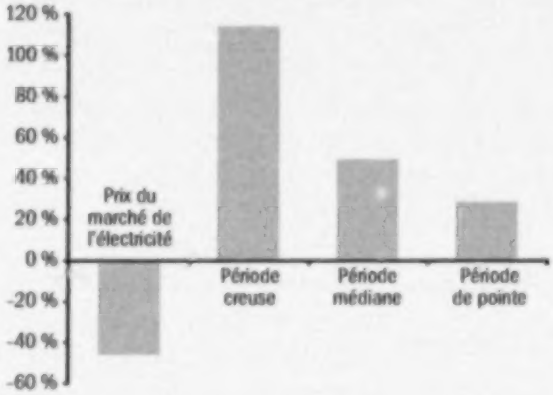
Pour encourager la conservation et réduire la demande de pointe, les tarifs FHC et les périodes de consommation doivent être établis afin d'inciter à réduire la consommation pendant les périodes de pointe, lorsque la demande et les tarifs sont élevés, ou à consommer pendant les périodes creuses, lorsque la demande et les tarifs sont faibles.

Concernant les tarifs FHC, plus l'écart entre les tarifs de pointe et hors pointe est grand, plus il est probable que les abonnés changent leurs habitudes de consommation. Nous avons cependant noté que l'écart entre les tarifs de pointe et hors pointe en Ontario n'est peut-être pas être assez grand pour inciter les abonnés à modifier leur comportement.

- Lorsque la tarification FHC a été adoptée en 2006, le ratio du tarif de pointe et du tarif hors pointe était de 3:1, ce qui signifie que l'électricité en période de pointe coûtait 3 fois plus cher qu'en période creuse. Au moment de notre audit, le ratio avait baissé à 1,8:1 en raison de la forte augmentation de l'ajustement global (voir la section **Manque de transparence auprès des abonnés concernant l'impact substantiel de l'ajustement global sur les tarifs FHC**). En particulier, le tarif hors pointe a augmenté le plus (114 %), et le tarif de pointe a augmenté le moins (29 %), comme le montre la **figure 12**. Par conséquent, l'écart entre les deux tarifs s'est rétréci, ce qui a réduit le ratio du tarif de pointe et du tarif hors pointe et nui à la tarification FHC à titre d'incitatif pour les abonnés de consommer pendant les périodes creuses.
- En 2010, la CEO a engagé un consultant externe pour étudier les tarifs FHC dans le monde et évaluer la pertinence de ceux de l'Ontario. Comme mentionné ci-haut, le consultant a rapporté que le ratio du tarif de pointe et du tarif hors pointe de l'Ontario était [*traduction*] « faible comparativement aux programmes de tarification FHC d'autres administrations et suscitera probablement une réaction limitée chez les abonnés ou de faibles économies sur les factures d'électricité ». Le ratio moyen des autres administrations était de 4:1, comparativement à celui de l'Ontario se situant à 1,8:1. Le ratio actuel en Ontario donnerait lieu à une réduction d'environ 1 % seulement de la demande de pointe moyenne, alors qu'un ratio de 4:1 susciterait une baisse 3 fois plus grande. L'étude proposait plusieurs options pour hausser le ratio. Quoi qu'il en soit, après une consultation en 2011, la CEO a choisi de ne pas le modifier parce que la majorité des intéressés croyaient qu'il était prématuré de le faire en l'absence de données empiriques robustes et fiables sur la situation en Ontario.

Figure 12 : Fluctuations en pourcentage des tarifs selon l'heure de consommation (THC) et des prix du marché de l'électricité en Ontario, 2006–2014

Sources des données : Commission de l'énergie de l'Ontario et Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité



Concernant les périodes de tarification FHC, nous avons constaté que leur répartition en périodes de pointe, médiane et creuse ne reflétait pas pleinement les tendances actuelles de la consommation d'électricité.

- Il existe une asymétrie entre la demande et les tarifs FHC en semaine au début de la soirée (de 19 h à 21 h), où la demande est élevée,

mais les abonnés payent le tarif hors pointe ou le plus faible. La CEO avait initialement fixé la période creuse en semaine à compter de 22 h, puis l'a modifiée à 21 h en novembre 2009 afin de mieux refléter les tendances de la demande réelle. En réponse aux modifications apportées au Règlement de l'Ontario 95/05 en décembre 2010, la CEO a fixé le début de la période creuse à 19 h, et la période creuse en semaine de 19 h à 21 h, même si la demande était forte à ces heures (voir la **figure 13**).

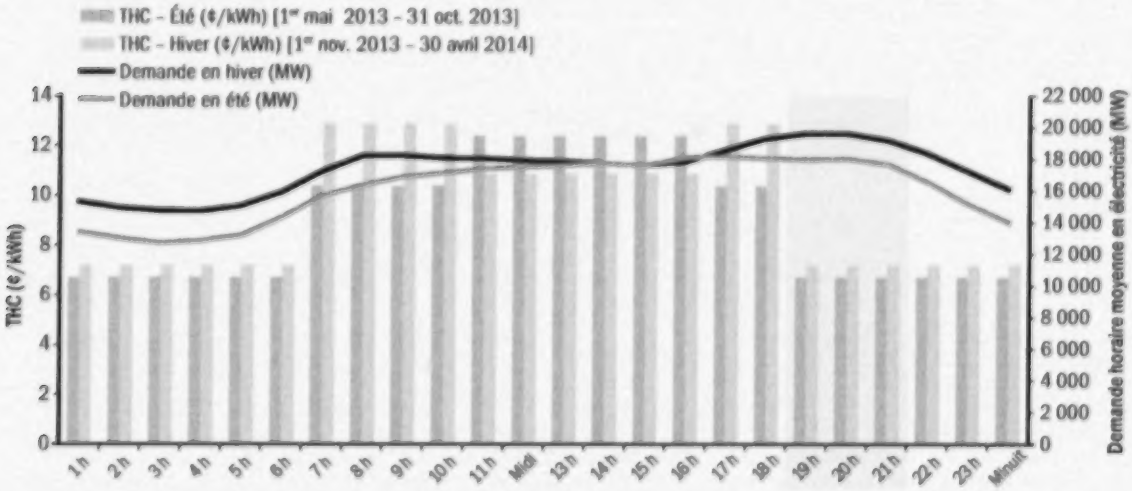
- Une étude menée en 2013 par une université ontarienne a conclu que l'établissement des heures de pointe et creuses, le nombre de saisons, et les dates de début et de fin des saisons pour la tarification FHC de l'Ontario laissaient à désirer. L'étude a fait écho à nos observations sur la répartition des périodes de pointe, médiane et creuse, à savoir qu'elles ne concordent pas exactement avec la répartition réelle de la demande. L'étude a aussi conclu que bien que la structure actuelle de la tarification FHC compte deux saisons (l'été : du 1er mai au 31 octobre, et l'hiver : du 1er novembre au 30 avril), le nombre optimal de saisons devrait être quatre : le printemps commençant le 11 mars, l'été le 20 mai, l'automne le 16 septembre, et l'hiver le 4 novembre. S'il faut maintenir la structure de tarification basée sur deux saisons, d'après l'étude, l'été devrait commencer le 15 avril au lieu du 1er mai, et l'hiver le 14 octobre au lieu du 1er novembre.

Efficacité limitée du modèle de tarification FHC

Au moment de notre audit, les SDL consultées n'avaient pas entrepris d'étude des changements de la consommation après l'adoption de la tarification FHC. Les impacts de cette tarification ont été évalués en 2013, lorsque l'OEO et la CEO ont passé un marché avec des consultants externes pour examiner l'efficacité de la tarification FHC auprès d'un échantillon d'abonnés, à savoir si elle avait favorisé la conservation et réduit la demande de pointe. Les deux organismes ont publié leur étude à la fin de 2013, qui renfermaient des constatations similaires. La tarification FHC avait eu un impact modeste en réduisant la demande de pointe chez les abonnés résidentiels, un effet limité ou incertain

Figure 13 : Tarifs selon l'heure de consommation (THC) et demande horaire moyenne en électricité en Ontario, mai 2013 – avril 2014

Sources des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et Commission de l'énergie de l'Ontario



sur les petites entreprises, et aucun impact sur la conservation énergétique.

- En novembre 2013, l'OEO a diffusé son étude qui avait sondé 105 000 abonnés résidentiels de 4 SDL et 32 000 petites entreprises abonnées à 2 SDL. L'étude a révélé que la tarification FHC avait eu un impact plus faible sur la réduction de la demande de pointe des petites entreprises que sur celle des abonnés résidentiels. D'après la SDL, la baisse de la demande de pointe au cours de l'été variait de 2,6 à 5,7 % chez les abonnés résidentiels, mais seulement de 0 à 0,6 % chez les petites entreprises. L'étude a aussi conclu que l'impact de la tarification FHC sur la conservation d'énergie était limité, soit minime ou nul chez les abonnés résidentiels, et négligeable et généralement insignifiant chez les petites entreprises.
- En décembre 2013, la CEO a publié son étude, qui avait sondé un échantillon de 10 000 abonnés résidentiels et 4 000 petites entreprises de 16 SDL. L'étude a révélé que la tarification FHC avait réduit la demande de pointe d'environ 3,3 % chez les abonnés résidentiels, tandis que son impact sur les petites entreprises était incertain. L'étude a aussi conclu que la tarification FHC n'avait pas eu d'impact majeur sur la conservation d'énergie en été.

Nous avons procédé à d'autres analyses fondées sur des données récentes et des échantillons plus grands. Particulièrement, nous avons examiné les habitudes de consommation d'environ 1,8 million d'abonnés (1,7 million d'abonnés résidentiels et 86 000 petites entreprises de 50 des 73 SDL) qui payaient des tarifs FHC. Alors que 35 % des abonnés résidentiels et 19 % des petites entreprises ont réduit leur consommation durant les périodes de pointe, les 65 % restants des abonnés résidentiels et 81 % des petites entreprises ne l'ont pas réduite.

Étant donné que les études ci-dessus de l'OEO et de la CEO n'ont pas visé spécifiquement les abonnés ayant des compteurs intelligents et signé des contrats à tarif fixe avec un détaillant et donc ne payaient pas de tarifs FHC, nous avons analysé les habitudes de consommation et les factures de près de 77 000 abonnés. Puisqu'ils payaient des tarifs fixes pour toutes les périodes, ces abonnés étaient peu incités ou pas du tout à limiter leur consommation aux périodes creuses, où les tarifs FHC sont les plus faibles. Nous avons cependant noté que les habitudes de consommation des abonnés payant des tarifs fixes à un détaillant en électricité et ceux acquittant les tarifs FHC étaient sensiblement les mêmes, ce qui dénote que les tarifs FHC ne les ont pas suffisamment incités à consommer en période creuse. Nous avons aussi remarqué que les abonnés ayant signé un contrat avec un détaillant payaient en moyenne 500 $ de plus par année pour l'électricité que ceux sans contrat.

Plaintes des abonnés découlant de la tarification FHC et des erreurs de facturation

Les abonnés ont soulevé des questions et des préoccupations concernant l'Initiative des compteurs intelligents auprès de la CEO et des SDL. Depuis 2008, la CEO a reçu près de 2 400 demandes de renseignements et plaintes au sujet des compteurs intelligents et de la tarification FHC, dont près des deux tiers visaient la structure de la tarification FHC et sa capacité à générer des économies. Puisque les abonnés reçoivent leurs factures directement des SDL, celles-ci reçoivent encore plus de demandes de renseignements et de plaintes.

De nombreuses SDL consultées ne font pas de suivi séparé des demandes de renseignements et des plaintes et ne consignent pas la nature ou le type de plaintes. Elles n'ont donc pu quantifier le nombre de plaintes déposées avant et après la mise en service des compteurs intelligents. De plus, elles n'ont pu différencier les préoccupations concernant les compteurs intelligents et la facturation. En l'absence de suivi et de surveillance appropriés des préoccupations des abonnés, des renseignements clés n'ont pu être colligés pour cerner et régler en temps opportun les problèmes communs ou récurrents.

Les SDL ayant suivi les plaintes ont signalé que la majorité des préoccupations des abonnés se rapportaient à la tarification FHC, réparties dans les catégories suivantes (voir l'**annexe 1**) :

- les abonnés étaient irrités de leurs factures d'électricité élevées ou de factures plus élevées sans économies qui, d'après eux, résultaient des compteurs intelligents défectueux, alors qu'elles s'expliquaient par la hausse des tarifs FHC imputable à l'augmentation substantielle de l'ajustement global (voir la section **Manque de transparence auprès des abonnés concernant l'impact substantiel de l'ajustement global sur les tarifs FHC**);
- les abonnés avaient une compréhension limitée de la tarification FHC et peu d'information à son sujet;
- les abonnés étaient peu ou pas en mesure de modifier leur consommation, surtout les petites entreprises et les personnes demeurant à la maison presque toute la journée.

Pour Hydro One, la plus importante société de distribution de l'Ontario et la seule appartenant à la province, nous avons entrepris des examens détaillés supplémentaires des demandes de renseignements et des plaintes présentées par les abonnés. En février 2014, soit quatre mois après le début notre audit, l'ombudsman de l'Ontario a aussi amorcé une enquête sur les plaintes visant Hydro One. Afin d'éviter les dédoublements, nous avons modifié l'étendue de notre audit pour déterminer les causes des problèmes de facturation potentiellement liés aux compteurs intelligents et à la tarification FHC. La majorité des plaintes chez Hydro One portaient sur les factures d'électricité élevées, surtout attribuables aux tarifs FHC, plutôt que sur les compteurs intelligents défectueux, comme chez les autres SDL mentionnées ci-dessus. En plus des préoccupations concernant les factures élevées de la tarification FHC, nous avons aussi constaté un certain nombre de plaintes pour des irrégularités de facturation, que nous avons classées dans les catégories suivantes :

- **Problèmes avec le système de facturation :** En mai 2013, Hydro One a adopté un nouveau système de facturation, mais la transition a posé certains problèmes. Au moment de notre audit, Hydro One faisait face à certaines difficultés techniques liées à son nouveau système et essayait de les résoudre, sans cependant avoir réglé des problèmes plus complexes. Nous avons relevé des plaintes pour des factures erronées, retardées, multiples ou inexistantes et des factures estimatives pour de longues périodes, découlant toutes de problèmes avec le système de facturation. Par exemple :
  - En septembre 2013, un abonné a reçu une facture de près de 37 millions de dollars à cause d'une erreur de calcul de consommation. Pourtant, le système de facturation d'Hydro One n'a pas relevé cette erreur. En janvier 2014, la société a annulé la facture et a rectifié à la baisse le montant en souffrance, environ 35 000 $.
  - En septembre 2013, un abonné avec un compteur intelligent a reçu une facture estimative de sa consommation pour sept mois. Par la suite, l'abonné n'a pas reçu de factures pendant cinq mois à cause de problèmes liés au système de facturation. En avril 2014, Hydro One a émis 12 factures, toutes à la même date, totalisant plus de 4 900 $. Sept des factures visaient à corriger le montant sous-estimé en septembre 2013 et cinq pour « rattraper le retard » dans la période non facturée depuis octobre 2013.
  - On a constaté qu'un compteur intelligent installé en mars 2012 était défectueux, et il a été remplacé en octobre 2012. Pourtant, l'abonné a seulement reçu une facture en avril 2013 à cause des problèmes avec le système de facturation. À cette date, l'abonné a reçu une facture de « rattrapage » d'environ 4 000 $ pour sa consommation de mars 2012 à avril 2013.

- **Problèmes avec le système de communication :** Des abonnés n'ont reçu aucune facture ou ont reçu des factures estimatives seulement pour des périodes prolongées, car les données de consommation réelles n'étaient pas disponibles en raison de problèmes de connectivité entre les compteurs intelligents et les systèmes de communication locaux. Les problèmes étaient soit causés par une rupture de communication des compteurs intelligents ou des variations saisonnières dans le rendement des systèmes. Concernant ces derniers problèmes, le territoire de desserte d'Hydro One comprend des terrains accidentés et une végétation abondante qui peuvent empêcher les signaux des compteurs de parvenir aux systèmes dans certaines saisons. Les systèmes de communication d'une région peuvent bien fonctionner l'automne et l'hiver lorsque les arbres sont dénudés, par exemple, mais non au printemps à la pousse des feuilles.
  - En décembre 2013, un abonné s'est plaint d'avoir reçu des factures mensuelles estimatives pour 7 mois, variant de 400 à 500 $, qui étaient de 2 à 3 fois plus élevées que les factures mensuelles précédentes. Hydro One a constaté que le compteur intelligent fonctionnait bien, mais ne pouvait recevoir les relevés au compteur parce que son système de communication ne transmettait pas de signal. Elle a corrigé les factures surestimées et a crédité à l'abonné un montant d'environ 1 300 $ pour sa consommation future.
  - En décembre 2013, un autre abonné s'est plaint d'avoir reçu des factures élevées pendant neuf mois. Hydro One a conclu que les factures étaient basées sur des estimations plutôt que sur des relevés réels du compteur intelligent, qui ne communiquait pas avec le système. Hydro One a annulé les factures surestimées et a accordé un crédit d'environ 2 700 $ à l'abonné.
- **Problèmes de connexion des compteurs :** Des abonnés ont reçu des factures erronées à cause de compteurs intelligents reliés à de mauvaises adresses pendant l'installation. D'après Hydro One, ces problèmes existaient avant l'installation des compteurs intelligents, mais se produisaient rarement. La majorité des abonnés n'ont pas remarqué ces problèmes, car les montants erronés étaient généralement faibles. Dans certains cas cependant, ils étaient élevés, par exemple :
  - En réponse à la demande d'un abonné à propos d'une facture élevée en janvier 2012, Hydro One a repéré quatre compteurs intelligents dans l'immeuble qui étaient reliés à de mauvaises adresses. Des frais d'environ 1 000 $ avaient été surfacturés à l'abonné qui s'était plaint.
  - En réponse à la demande d'un autre abonné en avril 2013, Hydro One a constaté qu'un compteur intelligent dans un appartement était connecté à une adresse différente. Un montant d'environ 200 $ avait été surfacturé à l'abonné de novembre 2012 à mars 2013 après la connexion incorrecte du compteur intelligent.
- **Factures saisonnières élevées :** À l'encontre d'autres SDL, Hydro One dessert une région plus vaste et plus d'abonnés saisonniers ayant des habitations, comme des chalets dans les régions rurales ou éloignées en plus de leur résidence principale. Même si les abonnés saisonniers utilisaient leur chalet surtout les week-ends et durant leurs vacances, leurs factures étaient élevées. Par exemple, en février 2014, un abonné a déposé une plainte concernant des factures annuelles de 7 000 $ pour un chalet qu'il utilisait seulement six mois par année. Selon l'abonné, les factures élevées étaient imputables à un compteur intelligent défectueux, mais Hydro One a conclu qu'il fonctionnait bien. Nous avons relevé d'autres plaintes semblables

s'expliquant par l'une des raisons suivantes ou toutes ces raisons :

- Les frais d'électricité sur les factures des abonnés saisonniers ont augmenté en conséquence de la hausse des trois tarifs FHC (voir la section **Manque de transparence auprès des abonnés concernant l'impact substantiel de l'ajustement global sur les tarifs FHC**).
- Les frais de livraison imposés aux abonnés saisonniers étaient supérieurs à ceux des abonnés résidentiels ordinaires parce que la livraison de l'électricité aux habitations saisonnières éloignées à travers des forêts et autour des lacs nécessite une infrastructure supplémentaire, telle que des poteaux, des fils et des transformateurs, et est donc plus coûteuse que le service dans les régions populeuses.
- Les abonnés saisonniers ont été surpris des conséquences inattendues des changements de facturation qui ont suivi l'installation des compteurs intelligents. Par exemple, avant cette installation, Hydro One émettait quatre factures par année aux abonnés saisonniers – une basée sur un relevé réel de compteur effectué par un employé d'Hydro One à l'habitation de l'abonné, et les trois autres basées sur des estimations. Après l'installation des compteurs intelligents, qui ont permis de déterminer l'heure exacte de consommation aux fins de la tarification FHC, les abonnés saisonniers ont reçu des factures beaucoup plus élevées l'été et plus basses l'hiver.

Au moment de notre audit, nous avons constaté qu'Hydro One avait pris des mesures pour régler les problèmes existants de facturation. Par exemple, elle améliorait la formation des agents du service à la clientèle; offrait des options de remboursement (un chèque ou un crédit au compte) aux abonnés surfacturés; annulait les frais de paiement tardif; et n'envoyait pas d'avis de débranchement aux abonnés ayant signalé des problèmes de facturation causés par Hydro One.

RECOMMANDATION 2

Pour qu'à la fois les compteurs intelligents et la tarification FHC contribuent à modifier les habitudes de consommation des abonnés afin de réduire la demande de pointe et les frais d'infrastructure associés et pour que les abonnés comprennent les impacts de la tarification FHC sur leurs factures d'électricité, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Commission de l'énergie de l'Ontario ou les sociétés de distribution pour :

- évaluer la conception de la tarification FHC, y compris les tarifs FHC, les périodes de consommation horaire et la ventilation de l'ajustement global en fonction des trois tarifs FHC;
- surveiller les tendances de consommation des abonnés afin d'évaluer l'efficacité de la tarification FHC au fil du temps;
- inscrire séparément les différents éléments des tarifs FHC (le prix courant de l'électricité et l'ajustement global) sur les factures d'électricité pour assurer la transparence auprès des abonnés de l'impact de l'ajustement global.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme prescrit dans la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* et le Règlement de l'Ontario 95/05, la CEO est responsable de fixer les tarifs des abonnés résidentiels et des petites entreprises dans la grille tarifaire réglementée (GTR), qui comprend la tarification FHC.

Les tarifs FHC continuent d'évoluer, alors que la province cherche à équilibrer les avantages pour le réseau et pour les consommateurs et qu'elle s'informe de la réaction de ces derniers aux tarifs FHC.

L'analyse se poursuit et le Ministère compte donner suite à l'examen de la GTR et de la tarification FHC qu'effectue actuellement la CEO.

L'examen de la GTR par la CEO est opportun, car il fera fond sur l'analyse rigoureuse des impacts actuels de la tarification FHC en Ontario réalisée par la CEO et l'OEO.

RÉPONSE DE LA CEO

La CEO entreprend un examen de la tarification FHC qui s'attardera à l'ensemble des questions soulevées par la vérificatrice générale, y compris la structure des périodes de consommation, les tarifs FHC, ainsi qu'aux prévisions de coûts et à l'ajustement global à recouvrer au moyen de ces tarifs. Cet examen devrait prendre fin au cours de l'exercice 2014-2015 de la CEO, qui accepte de travailler avec d'autres organismes et le Ministère à des examens ultérieurs des tarifs FHC, que le Ministère estime appropriés dans les circonstances.

RECOMMANDATION 3

Pour répondre aux préoccupations des abonnés de façon appropriée et rapide et pour qu'ils reçoivent des factures claires, exactes et opportunes, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Commission de l'énergie de l'Ontario, Hydro One et les autres sociétés de distribution pour :

- améliorer le suivi de la nature et des détails des demandes de renseignements et des plaintes des abonnés afin de relever et de surveiller les préoccupations communes ou récurrentes;
- mieux informer les abonnés des impacts de la tarification FHC et d'autres éléments sur les factures d'électricité, ainsi que des causes des problèmes potentiels liés aux compteurs ou à la facturation et des mesures prises pour les résoudre;
- cerner et régler en temps opportun les problèmes avec leurs systèmes de facturation et de communication locaux, et surveiller le rendement des systèmes au fil du temps afin de réduire les plaintes des abonnés découlant de ces problèmes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Conformément à la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, la CEO est chargée de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les tarifs, l'efficacité, la fiabilité et la qualité du service d'électricité.

Pour réaliser ces objectifs, la CEO a fait du souci du client l'un des quatre principaux résultats des SDL dans son cadre de réglementation renouvelé de l'électricité.

Le Ministère est aussi favorable à l'adoption de paramètres précis de la satisfaction de la clientèle, qui sont énoncés dans sa fiche de rendement en vue de mesurer et de comparer le rendement des SDL sur une base annuelle.

En particulier, à compter de 2014, les SDL doivent rendre compte à la CEO de leur efficacité à répondre aux plaintes des clients et des résultats des sondages sur la satisfaction de la clientèle ainsi que de leur rendement par rapport aux cibles d'exactitude de la facturation.

Le Ministère demandera à la CEO de proposer des ajouts ou des révisions de son nouveau cadre pour donner suite à cette recommandation.

RÉPONSE D'HYDRO ONE

Hydro One sert plus de 1,2 million d'abonnés partout en Ontario et émet plus de 1 million de factures par mois. La mise en service du nouveau système de facturation d'Hydro One en mai 2013 a causé des problèmes de facturation pour près de 6 % de ses clients. Hydro One communique avec ses abonnés pour les informer de ses plans pour corriger les problèmes techniques et améliorer le service à la clientèle. Au moment

de notre audit, environ 1,8 % des abonnés étaient touchés. Depuis février 2014, Hydro One a entrepris plusieurs mesures pour améliorer le service à la clientèle, notamment :

- réduire à 0,8 % le pourcentage d'abonnés qui n'ont pas reçu de factures depuis longtemps; ce taux était auparavant de 5 %;
- réduire le nombre d'abonnés qui ont seulement reçu des factures estimatives sur de longues périodes (1 % de la clientèle actuelle d'Hydro One);
- prendre l'engagement de résoudre en 10 jours les problèmes des clients, c'est-à-dire une résolution en 10 jours ou à une date fixe;
- améliorer la formation au centre d'appels, augmenter le nombre d'agents du service à la clientèle, et adopter de nouvelles politiques, telles que les paiements sans intérêt pour les clients ayant reçu des factures pour des périodes prolongées et l'annulation des frais de gestion pour les abonnés touchés par des problèmes de facturation;
- ajouter une nouvelle page sur son site Web pour aider les abonnés à comprendre les problèmes de facturation et ceux liés aux compteurs, et répondre à leurs questions communes sur les factures élevées, l'impact des températures froides sur la consommation d'électricité, les relevés de compteurs, l'exactitude des compteurs, les compteurs intelligents, et le réseau des compteurs intelligent;
- améliorer le suivi des appels des clients afin de cerner et de régler les questions émergentes;
- envisager d'adopter une nouvelle solution de suivi des engagements envers les clients et de surveillance;
- établir un groupe consultatif des champions du service et inviter des experts externes à fournir des conseils au président d'Hydro One et à la CEO; revoir le rendement du service à la clientèle d'Hydro One; et diffuser les résultats de rendement;
- continuer de corriger et de surveiller les problèmes techniques du nouveau système de facturation; améliorer la capacité du personnel au centre d'appels à répondre aux besoins en service à la clientèle; et régler les plaintes connexes de manière équitable et rapide en offrant des options de paiement et en annulant les frais de paiement tardif et autres pénalités imposés aux abonnés touchés par les problèmes techniques.

Impacts de la facturation des frais de livraison sur les abonnés

Trois principaux coûts sont associés aux compteurs intelligents : les frais d'immobilisations (pour les compteurs, l'infrastructure de communication, l'installation et les systèmes de données); les frais d'exploitation courants pour les relevés de compteurs et les services connexes; et les coûts non recouvrables pour éliminer les compteurs analogues. Ces coûts sont recouvrés auprès des abonnés au moyen des frais de livraison, qui constituent le deuxième élément le plus important de la facture d'électricité ordinaire d'un abonné et varient d'une SDL à l'autre (voir la **figure 7** et l'**annexe 2**).

Écarts dans les frais de livraison des SDL

Comme le montre la **figure 7**, une facture d'électricité résidentielle ordinaire fluctue de 108 à 196 $ par mois d'après le lieu de résidence de l'abonné et la SDL lui offrant le service. Parmi les quatre catégories de frais (les frais d'électricité, de livraison et réglementés, et la redevance de liquidation de la dette) sur les factures d'électricité, les frais de livraison donnent lieu à la plus importante variation des coûts entre les SDL, soit d'environ 25 à 111 $ par mois; les frais mensuels moyens étant de 44 $ (voir la **figure 7** et l'**annexe 2**).

En 2012, le ministre a formé le Comité ontarien du secteur de la distribution pour conseiller le

gouvernement sur la façon de rehausser l'efficience des SDL dans le but de réduire les frais de distribution acquittés par les abonnés. La recherche et l'analyse menées par le Comité ont révélé que le mode de livraison actuel de l'électricité coûte plus cher aux abonnés qu'il ne le devrait. En particulier, comparées aux grandes SDL, les petites SDL ont tendance à avoir des frais d'exploitation par tête plus élevés, qui sont transférés aux abonnés sous forme de frais de livraison sur les factures. Par conséquent, les abonnés des petites SDL payent plus pour leur électricité que ceux des grandes SDL. Étant donné la variation de la taille des SDL et des frais de livraison, la recommandation principale du Comité était de les fusionner en 8 ou 12 grandes entités pour améliorer la rentabilité et assurer la stabilité des tarifs, l'équité et l'optimisation des ressources dans le secteur de la distribution de l'électricité. D'après le Comité, la fusion réduirait de 20 % les frais d'exploitation de l'ensemble du secteur dans des domaines comme le service à la clientèle, la facturation, l'entretien des installations et l'administration.

Nous avons cependant noté que le Comité avait exclu deux grandes SDL : Hydro One et Toronto Hydro, dont les coûts sont élevés comparativement à ceux des autres SDL. Puisque les frais de livraison de ces deux SDL sont supérieurs à la moyenne provinciale, il serait utile que le Ministère, conjointement avec la CEO, étudie les implications de la fusion sur les abonnés pour ce qui est des coûts, afin de réduire les écarts dans les coûts des SDL.

Écarts dans les coûts des compteurs intelligents des SDL

Les SDL recouvrent tous les coûts associés à la mise en service et à l'exploitation de leur système de compteurs intelligents auprès des abonnés au moyen des frais de livraison sur les factures d'électricité (il en a été question à la section **Écarts dans les frais de livraison des SDL**). Il y a 73 SDL en Ontario, chacune étant responsable d'acheter, d'installer et d'exploiter les systèmes de compteurs intelligents. Chaque SDL négocie avec différents fournisseurs pour acheter des systèmes pour sa région. En raison des différents coûts engagés par les SDL, nous avons constaté que le coût moyen par compteur était d'environ 190 $, mais variait considérablement, soit de 81 $ par compteur à une SDL à 544 $ à une autre. Un tel écart s'explique principalement par les questions géographiques dans les secteurs de service et l'importance des dépenses initiales, notamment les coûts de gestion de projet et d'intégration des systèmes. Ces deux facteurs étaient particulièrement importants chez Hydro One, la seule SDL ontarienne appartenant à la province.

Au moment de notre audit, Hydro One avait engagé des coûts substantiels pour exécuter son projet de compteurs intelligents. En décembre 2006, son conseil d'administration avait approuvé 670 millions de dollars pour le projet. À la fin de 2013, Hydro One avait dépensé plus de 660 millions (y compris près de 490 millions pour l'achat et l'installation des compteurs intelligents et des systèmes de communication associés, et environ 170 millions pour la mise au point, l'intégration et l'automatisation des systèmes), ce qui représente environ 50 % des frais de mise en oeuvre de 1,4 milliard de dollars pour l'ensemble de la province et plus que les 72 autres SDL combinées (voir la section **Inefficacité de la mise en oeuvre et de la surveillance de l'Initiative**). Pourtant, Hydro One a installé 1,2 million de compteurs intelligents, soit environ 25 % seulement des 4,8 millions de compteurs installés en Ontario. Notre examen des dossiers de la CEO a révélé que celle-ci n'avait toujours pas examiné et approuvé près de 440 millions des 660 millions de dollars dépensés par Hydro One.

Les coûts élevés d'Hydro One résultaient en partie de l'installation des compteurs intelligents et de la mise en place de l'infrastructure de communication dans un vaste secteur de service géographiquement diversifié comprenant à la fois des régions urbaines, rurales et éloignées. Un autre facteur était

les droits de sous-traitance élevés payés à un entrepreneur privé pour l'intégration des systèmes.

En août 2007, la CEO avait remarqué que les coûts engagés par Hydro One à ce moment-là pour réaliser son projet de compteurs intelligents étaient déjà supérieurs à ceux des autres SDL. Selon la CEO, il y avait lieu de faire un commentaire spécial à propos des frais substantiels engagés par Hydro One dans un marché de gestion de projet attribué à un entrepreneur privé. Elle a mentionné une préoccupation soulevée par un groupe d'intervenants, à savoir qu'Hydro One disposait de ressources internes substantielles en gestion de projet et était probablement la SDL ayant le plus d'expérience dans la réalisation de projets d'envergure. Il était donc difficile de comprendre pourquoi elle avait retenu les services de l'entrepreneur à des coûts contractuels si élevés. Au moment de notre audit, nous avons examiné le processus de passation de marchés et constaté ce qui suit :

En mars 2005, Hydro One a diffusé une DP pour retenir des fournisseurs dans quatre domaines : les compteurs intelligents, les communications, la gestion des données des compteurs, et l'intégration des systèmes (y compris la gestion de projet et divers services consultatifs liés aux fonctions et opérations d'arrière-guichet).

Concernant le marché d'intégration des systèmes, huit fournisseurs ont présenté une soumission, et Hydro One a formé une équipe d'évaluation de la DP pour examiner chaque proposition. À notre avis, Hydro One n'a pas géré efficacement son processus de sélection des fournisseurs, sa structure de gouvernance ou les coûts des marchés, notamment :

- Les propositions des différents fournisseurs n'étaient pas comparables et il n'était pas judicieux de les évaluer ensemble. En particulier, tous les fournisseurs n'avaient pas présenté de prix pour la période jusqu'en 2010. Lorsque nous avons demandé des détails et des explications, la direction d'Hydro One a répondu qu'elle pouvait seulement fournir des réponses spéculatives et anecdotiques, car les principaux employés de l'équipe d'évaluation de la DP affectés à la première phase du projet ne travaillaient plus chez Hydro One. Lorsque nous avons interviewé les anciens employés, ils ont confirmé que mises à part les feuilles de notation utilisées par l'équipe d'évaluation, il n'y avait pas de document au dossier pour expliquer les notes attribuées.
- L'équipe d'évaluation de la DP a retenu un entrepreneur pour intégrer les systèmes en fonction de plusieurs critères, dont le prix. Toutefois, les coûts globaux du marché n'ont pas été pris en compte dans l'évaluation des prix. Hydro One a expliqué que parce que le projet des compteurs intelligents, reposant sur une nouvelle technologie, s'échelonnait sur de nombreuses années, les coûts globaux du marché ne pouvaient être déterminés parce que [*traduction*] « l'intégralité des exigences opérationnelles demeurait inconnue au moment de diffuser la DP ». Pour mener un processus de DP adéquat, Hydro One aurait dû comprendre et connaître ses exigences liées au projet des compteurs intelligents et les préciser suffisamment en détail aux fournisseurs pour qu'ils adoptent une approche pertinente au projet. L'attribution d'un marché dans un processus de DP sans connaître toutes les exigences opérationnelles entraîne un risque d'augmentations de coûts considérables découlant des autorisations de modification. L'exécution d'un processus d'appel d'intérêt (AI), qui vise à recueillir des renseignements auprès de nombreux fournisseurs potentiels avant la tenue d'une DP, permet de réduire ce risque, particulièrement pour un projet d'une telle envergure mettant en cause une nouvelle technologie.
- En avril 2005, Hydro One a retenu un entrepreneur pour l'intégration des systèmes. Depuis, elle a conclu de nombreux marchés avec cet entrepreneur et approuvé plusieurs autorisations de modification. Les coûts associés à ces marchés ont augmenté

sensiblement, ce qui a entraîné des coûts par compteur plus élevés pour Hydro One que ceux des autres SDL.

- Au moment de notre audit, les droits de sous-traitance globaux versés par Hydro One à l'entrepreneur étaient plus de 125 millions de dollars. Notre examen des procès-verbaux du conseil d'administration d'Hydro One a révélé qu'il n'avait pas reçu de détail sur les droits de sous-traitance versés à cet entrepreneur. Hydro One a fait savoir que le conseil avait délégué à son personnel de direction la responsabilité de surveiller les coûts. Elle a ajouté avoir géré le marché et l'exécution du projet en conformité avec un plan de gouvernance de programme. Notre examen du plan a cependant révélé qu'il avait été élaboré par l'entrepreneur et que le conseil d'Hydro One ne faisait pas partie de la structure de gouvernance.
- Les droits maximums fixés dans le marché initial s'élevaient à près de 1,1 million de dollars et la portée du projet comprenait le soutien de l'installation de 25 000 compteurs intelligents et la poursuite des activités de conception, de validation de principe et de planification. Dans ce marché, 2 000 compteurs intelligents seulement ont été déployés, alors que les droits versés par Hydro One totalisaient 1,7 million de dollars; ce montant comprenait les frais supplémentaires pour les demandes de modification et le remboursement des frais de déplacement et autres.
- Hydro One, une société de la Couronne, est tenue de respecter la politique d'approvisionnement du gouvernement, qui stipule que tout marché entre la société et l'entrepreneur retenu doit être officiellement défini dans un document écrit signé avant que des biens ou services soient fournis. Pourtant, Hydro One a signé le marché initial avec l'entrepreneur le 25 avril 2006, soit trois mois après avoir commencé les travaux. D'ailleurs, un deuxième marché a été signé le 31 août 2006, deux mois après que l'entrepreneur eut entrepris les travaux.
- Après ces deux premiers marchés, Hydro One en a conclu de nombreux autres avec le même entrepreneur de 2007 à 2010, sans cependant suivre de processus concurrentiel, même s'il était stipulé dans les premier et deuxième marchés qu'Hydro One pouvait solliciter d'autres fournisseurs pour les travaux subséquents. Il était précisé dans les premier et deuxième marchés que si Hydro One ne faisait pas appel à cet entrepreneur pour les travaux subséquents, elle devait lui verser des montants supplémentaires de 462 000 $ et 650 000 $ respectivement, ces montants étant des rabais qu'il avait initialement offerts à Hydro One. Il était aussi précisé qu'elle ne pouvait utiliser certains produits livrés par l'entrepreneur dans tout autre processus futur de DP ou d'approvisionnement. Hydro One a expliqué que le projet des compteurs intelligents était réalisé en plusieurs phases, une phase faisant suite à l'achèvement de la précédente et à l'unique discrétion d'Hydro One. D'après la société, parce que le marché initial avait été attribué dans un processus concurrentiel, il n'était pas nécessaire de mener de processus concurrentiels distincts pour les phases ultérieures.

Coûts supplémentaires de la mise en place des compteurs intelligents

Mis à part les frais d'immobilisations et d'exploitation des compteurs intelligents, d'autres frais ont été engagés pour les mettre en place, y compris l'élimination des compteurs analogues et le remplacement à l'avenir des compteurs intelligents. Ces frais auront un impact considérable sur les factures d'électricité.

L'installation d'environ 4,8 millions de compteurs intelligents en Ontario a rendu désuets les millions de compteurs analogues, d'où la nécessité de les éliminer plut tôt que prévu. Les SDL consultées ont dit que les compteurs analogues qu'elles ont dû éliminer étaient en bon état et auraient pu être utilisés de 5 à 16 ans de plus. Les frais engagés pour éliminer les compteurs analogues ont fait partie des soi-disant frais non recouvrables, en plus des frais d'achat, d'installation et d'exploitation des systèmes de compteurs intelligents. La CEO autorise les SDL à recouvrer pleinement les frais non recouvrables auprès des abonnés au moyen des frais de livraison sur les factures d'électricité. En janvier 2011, les frais non recouvrables totalisaient près de 400 millions de dollars, ce qui correspond à la valeur comptable nette des compteurs analogues désuets, comme il est énoncé dans le plan de mise en oeuvre de 2005 de la CEO. Le montant de 400 millions correspond plus exactement aux coûts non recouvrables que les 185 millions déclarés dans les demandes de recouvrement des coûts des compteurs intelligents que les SDL avaient présentées à la CEO au moment de notre audit. À notre avis, les 185 millions sont un montant partiel, car ils représentent seulement les frais de distribution que recouvrent les SDL dans le processus de demande auprès de la CEO, mais non ceux recouvrés par d'autres moyens, notamment en défalquant la valeur des compteurs analogues et en accélérant leur amortissement.

Outre les frais non recouvrables, des frais supplémentaires se rapportaient au remplacement des compteurs intelligents, qui feront probablement hausser les frais de livraison sur les factures d'électricité, car ils devront être remplacés plus tôt et plus souvent que les compteurs analogues. La durée de vie estimative d'un compteur intelligent est de 15 ans, comparativement à 40 ans pour un compteur analogue. Les SDL consultées ont fait savoir que l'estimation de 15 ans était trop optimiste, car les compteurs intelligents :

- sont visés par d'importantes modifications technologiques, ce qui complique la maintenance du matériel et du logiciel des compteurs de première génération qui n'exécutent pas les fonctions avancées des modèles récents;
- comportent des caractéristiques complexes, comme les radiocommunications et l'affichage numérique, dont les taux de défectuosité et de défaillance sont plus élevés;
- sont semblables aux autres types de technologies de l'information, de matériel informatique et d'appareils électroniques qui sont couverts par de courtes garanties et nécessitent d'importantes mises à niveau ou des remplacements plus fréquents à mesure que la technologie vieillit;
- seront probablement désuets lorsqu'ils devront être vérifiés de nouveau, soit tous les 6 à 10 ans, comme l'exige l'organisme fédéral Mesures Canada.

Les frais de remplacement sont soumis à l'examen et à l'approbation de la CEO. Si celle-ci n'autorise pas les SDL à recouvrer ces frais auprès des abonnés, elles devront le faire par d'autres moyens (p. ex. transférer la note aux contribuables ou réduire les dividendes qu'elles versent aux municipalités). Chez les SDL que nous avons visitées, nous avons relevé des remplacements massifs de compteurs intelligents à la suite de perfectionnements technologiques et de défectuosités. Par exemple :

- En 2013, une grande SDL a informé la CEO que 96 000 compteurs intelligents de première génération installés en 2006 devaient être remplacés avant leur date de déclassement normale pour tirer parti de la fonctionnalité améliorée de la technologie récente. Les nouveaux compteurs ont 10 fois plus de mémoire que les compteurs de première génération et offrent une fonction « de dernière minute » qui détecte les pannes d'électricité imminentes. La SDL s'attend à remplacer, d'ici la fin de 2020, 37 000 compteurs de première génération et a projeté une perte de 2,5 millions de dollars pour l'élimination des anciens compteurs intelligents. Le coût total

du remplacement de ces compteurs se chiffrait à 11 millions de dollars.

- En 2012, une autre grande SDL a repéré un défaut de communication dans un lot de 71 000 compteurs intelligents et les a tous remplacés, défectueux ou non, car ils feraient défaut à la longue. La SDL avait remplacé quelque 62 000 compteurs et s'attendait à achever les travaux à la fin de 2014. De 2013 à avril 2014, elle a engagé des frais de remplacement de 8,7 millions de dollars, mais comptait recouvrer au moins 2,3 millions auprès du fournisseur, aux termes de la garantie commerciale.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les frais imprévus engagés par les sociétés de distribution pour mettre en oeuvre l'Initiative des compteurs intelligents sont justifiés et expliquer de manière adéquate les écarts importants dans les coûts des sociétés, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit examiner ces coûts en détail, y compris analyser les écarts de coûts pour des services similaires entre les différentes sociétés.

RÉPONSE DE LA CEO

Dans son processus d'audience, la CEO a examiné le caractère judicieux des coûts des compteurs intelligents engagés par la majorité des SDL. Les examens ont tenu compte des exigences du Règlement de l'Ontario 426/06, des frais engagés par les SDL pour obtenir une approbation, et des écarts dans les coûts des différentes SDL. En conséquence, la CEO ne compte pas entreprendre d'analyse ultérieure des coûts des compteurs intelligents qu'elle a déjà examinés dans son processus d'audience. Toutefois, plusieurs SDL, dont Hydro One, n'ont pas présenté de demande pour recouvrer tous les coûts des compteurs intelligents engagés. Après le dépôt des demandes de recouvrement, la CEO examinera le caractère judicieux des coûts en tenant compte des facteurs ci-dessus.

RECOMMANDATION 5

Pour améliorer la rentabilité des sociétés de distribution et réduire les écarts dans leurs frais de distribution, le ministère de l'Énergie, de concert avec la Commission de l'énergie de l'Ontario, doit effectuer une analyse de rentabilité officielle portant sur la fusion des sociétés de distribution, comme l'a recommandé le Comité ontarien du secteur de la distribution.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministre a promis que le gouvernement ne légiférera pas ou n'imposera pas la fusion du secteur de la distribution. Le gouvernement s'emploie à réaliser des économies dans l'intérêt supérieur des contribuables en poursuivant une fusion volontaire sur une base commerciale.

Le gouvernement a demandé des commentaires aux SDL pour réaliser des gains d'efficience et des économies pour les abonnés, tout en positionnant le secteur de la distribution pour relever les défis futurs. Il continue de demander aux SDL d'en faire davantage pour améliorer l'efficience et réduire les coûts des abonnés.

Hydro One, ainsi que son importante clientèle des services de distribution, peut promouvoir la fusion en cherchant des occasions d'acquisition et de partenariat. Le gouvernement s'attend à ce qu'Hydro One donne seulement suite aux occasions économiquement viables qui sont dans l'intérêt supérieur des abonnés.

Les changements de possession dans le secteur de la distribution locale sont soumis à l'approbation de la CEO.

RÉPONSE DE LA CEO

La CEO a entrepris plusieurs initiatives pour améliorer la rentabilité des SDL et éliminer les obstacles réglementaires afin de procéder à leur fusion. Elle accepte de collaborer avec le Ministère à une analyse de rentabilité future portant sur la fusion des SDL, que le Ministère peut estimer appropriée dans les circonstances.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer de mettre en oeuvre à l'avenir les projets de façon rentable et conforme aux pratiques d'affaires judicieuses, Hydro One doit revoir et améliorer ses activités de passation de marchés et d'approvisionnement, par exemple, en conservant une documentation adéquate pour étayer l'évaluation et la sélection des fournisseurs et en acquérant des connaissances suffisantes au sujet des exigences opérationnelles d'un projet avant de diffuser une demande de propositions, afin de minimiser les risques d'augmentations importantes des coûts du marché.

RÉPONSE D'HYDRO ONE

Le processus de DP pour le projet de compteurs intelligents d'Hydro One a pris fin en avril 2005. À la suite du processus et de l'audit sur l'acquisition de biens et services par Hydro One que l'ancien vérificateur général a mené en 2006, la société a élaboré une grille d'évaluation qui doit être appuyée par une documentation sous forme de notes détaillées, afin de justifier les notes d'évaluation.

Hydro One reconnaît être assujettie aux directives d'approvisionnement du gouvernement, et s'y est conformée ainsi qu'à leurs modifications depuis la publication de la première directive en juillet 2009. En 2009 et 2010, Hydro One a modifié ses politiques internes pour qu'elles soient conformes aux directives sur les déplacements, les dépenses et l'approvisionnement du gouvernement. Par exemple, elle ne rembourse plus aux consultants les frais de repas, d'accueil ou accessoires, et rembourse seulement les frais de déplacement en avion, en train et en automobile et d'hébergement à l'hôtel s'ils sont convenus dans les marchés et si elle les a approuvés au préalable.

Hydro One est aussi d'avis que le processus d'appel d'intérêt (AI) constitue un outil utile pour évaluer un marché, déterminer les exigences opérationnelles ou estimer les coûts des projets. Les réponses aux AI contribuent à étoffer les documents pour les processus de DP éventuels. Hydro One a maintenant recours à l'AI à titre d'outil d'approvisionnement.

Systèmes de traitement des données des compteurs intelligents et leurs coûts

La collecte et la gestion des données sont des activités importantes de l'Initiative en vue d'assurer que des données exactes et opportunes tirées des relevés de compteurs sont disponibles pour préparer les factures de tarification FHC des abonnés.

En juillet 2006, le gouvernement a nommé la SIERE pour coordonner le programme de mise en oeuvre du système de compteurs intelligents. Une responsabilité clé de la SIERE était la mise sur pied du Système de gestion et de stockage des données des compteurs (le centre de données provincial) pour établir une plateforme commune centrale pour le traitement, le stockage et la gestion des données des compteurs intelligents à l'appui de la tarification FHC.

En juillet 2007, le gouvernement a désigné la SIERE comme entité responsable des compteurs intelligents chargée de gérer la mise au point, la mise en place et l'exploitation du centre de données provincial et de faciliter l'intégration des données des compteurs dans le centre. Le but était de permettre aux SDL de facturer exactement la consommation des abonnés. Le flux des données dans le

système des compteurs intelligents entre les SDL et la SIERE est illustré à la **figure 14**.

Facturation aux abonnés des services redondants ou inutilisés du centre de données provincial

La *Loi de 2006 sur la responsabilité en matière de conservation de l'énergie* autorise la SIERE à recouvrer les coûts de mise au point, de mise en place et d'exploitation du centre de données provincial ainsi que d'intégration des systèmes des SDL au centre. En mars 2013, la CEO a approuvé la demande de la SIERE de recouvrer auprès de tous les abonnés résidentiels et des petites entreprises des coûts de 249 millions de dollars pour la période de 2006 à 2017 (y compris les coûts réels de 100 millions de 2006 à 2012 et les coûts projetés de 149 millions de 2013 à 2017) en imposant de nouveaux frais mensuels de 0,79 $ liés aux compteurs intelligents. Ces frais mensuels sont compris dans les frais de livraison portés sur les factures d'électricité depuis le 1er mai 2013 et seront maintenus jusqu'au 31 octobre 2018.

Les SDL ont installé quelque 4,8 millions de compteurs intelligents en Ontario, mais près de 812 000 d'entre eux, soit environ 1 sur 6, n'ont pas transmis de données au centre provincial aux fins de traitement. Pourtant, les 812 000 abonnés en cause doivent payer des frais mensuels de 0,79 $, qui se chiffreront à près de 42,1 millions de dollars d'ici octobre 2018.

- En août 2008, une grande SDL a mis en place son propre système pour traiter les données des compteurs intelligents, dont certaines fonctions sont similaires à celles du centre de données provincial. En avril 2009, le Ministère et cette SDL ont signé une lettre d'entente autorisant la société à utiliser provisoirement son système afin d'accélérer l'adoption de la tarification FHC. Initialement, la SDL avait accepté de commencer la transmission des

Figure 14 : Compteurs intelligents et flux de données en Ontario

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)

73 entreprises de distribution locales			SIERE	73 entreprises de distribution locales	
Compteurs intelligents	**Collecteur de données**	**Transfert de données**	**Communications***	**Système de facturation**	**Accès aux données**
Les compteurs intelligents installés par une entreprise de distribution recueillent des données sur la consommation horaire d'électricité.	Les données sont transmises par connexion sans fil, par téléphone ou par ligne électrique à un collecteur régional appartenant à l'entreprise de distribution.	Le collecteur régional transmet les données à un système exploité par l'entreprise de distribution.	Le centre de données provincial recueille des données auprès de l'entreprise de distribution et calcule la consommation d'électricité en période de pointe, en période médiane et en période creuse.	L'entreprise de distribution reçoit des données du centre de données provincial et prépare les factures d'électricité à l'aide de son système de facturation.	Les consommateurs peuvent vérifier leurs données dans leurs factures d'électricité et en ligne sur le site Web de l'entreprise de distribution.

* Presque toutes les entreprises de distribution utilisent aussi leurs propres systèmes pour traiter les données des compteurs intelligents (avant leur transmission au centre de données provincial ou après leur réception du centre) aux fins de facturation, comme il est illustré dans la section **Duplication des systèmes et des coûts**.

données des compteurs intelligents au centre provincial à la fin de 2010. En février 2013, la société a différé à la fin de 2015 l'intégration complète avec le centre de données provincial. Cette SDL compte actuellement quelque 700 000 abonnés ayant des compteurs intelligents, mais n'a pas encore transmis de données au centre provincial. Même si ces 700 000 abonnés n'ont pas bénéficié des services du centre provincial, ils doivent acquitter les frais mensuels de 0,79 $. Au total, ils ont payé près de 7,7 millions de dollars jusqu'à la mi-2014 et verseront 28,6 millions de plus d'ici octobre 2018. En plus des frais mensuels, ces abonnés couvrent le coût du système de données de la SDL.

- Une autre importante SDL, qui compte environ 112 000 abonnés équipés de compteurs intelligents, n'avait pas transmis de données au centre provincial en raison de problèmes de connectivité de réseau interne à son système des compteurs intelligents. Même si ces 112 000 abonnés n'ont jamais bénéficié du centre de données provincial, ils doivent aussi acquitter les frais mensuels de 0,79 $ – au total, 1,2 million de dollars jusqu'à la mi-2014 et 4,6 millions de plus d'ici octobre 2018.

Dédoublement des systèmes et des coûts

Dans la *Loi de 2006 sur la responsabilité en matière de conservation de l'énergie* et le Règlement de l'Ontario 393/07, la SIERE est désignée comme l'entité responsable des compteurs intelligents, ayant le « pouvoir exclusif » d'exercer les fonctions suivantes pour la mise au point et l'exploitation du centre de données provincial :

- recueillir, gérer et stocker les données des compteurs;
- exécuter des activités de validation, d'estimation et d'édition, afin de relever les données manquantes ou inexactes et d'en rendre compte;
- exploiter une ou plusieurs bases de données pour faciliter la collecte, la gestion, le stockage et l'extraction des données des compteurs;
- préparer les données pour qu'elles soient prêtes à être utilisées par les SDL en vue d'établir les factures des abonnés.

En février 2007, le document de définition du programme, où sont exposées les responsabilités du Ministère et de la SIERE concernant la conception et l'exécution de la fonctionnalité du centre de données provincial, précisait que : [*traduction*] « la centralisation des fonctions du [centre de données provincial] permettra de normaliser les processus de validation, d'estimation et d'édition des données à l'échelle de la province et facilitera la mise en oeuvre rentable de ces processus. »

Toutefois, lorsque la SIERE a amorcé la mise au point du centre de données en 2007, certaines SDL avaient déjà acheté et commencé à installer leurs propres compteurs intelligents et systèmes connexes, qui variaient d'une SDL à l'autre. Par conséquent, nous avons conclu que l'utilisation du centre de données provincial, à titre de système central, n'était pas rentable, car la majorité des SDL utilisaient leurs propres systèmes pour traiter les données des compteurs intelligents (avant leur transmission au système provincial de gestion des données des compteurs ou après leur réception du système) aux fins de la facturation.

Dans les entrevues et les sondages des SDL, nous avons constaté que 96 % utilisaient leurs systèmes pour traiter les données des compteurs intelligents, et 88 % ont affirmé que leurs systèmes et le centre de données provincial exécutaient des fonctions similaires, ce qui donnait lieu à de la redondance. Par exemple, avant de transmettre des données au centre provincial, les SDL utilisaient leurs systèmes pour valider, estimer et éditer les données – des fonctions clés du centre provincial.

Les coûts de ce dédoublement, c'est-à-dire un système à l'échelon provincial et un autre au niveau local, sont transférés aux abonnés. Les frais d'exploitation mensuels du système de chaque SDL, se chiffrant en moyenne à 0,21 $ par compteur, sont

assumés par les abonnés en plus des frais mensuels de 0,79 $ pour les compteurs intelligents (voir la section **Facturation aux abonnés des services redondants ou inutilisés du centre de données provincial**).

Dans notre examen des commentaires formulés par les SDL et les intervenants en juin 2006 lors de la consultation du Ministère, nous avons relevé des préoccupations communes au sujet du dédoublement des systèmes, notamment :

[*Traduction*]

- « La centralisation proposée d'une partie des fonctions et des responsabilités de facturation des clients n'est pas nécessaire ou compréhensible à cause des complexités et des questions qui donnent lieu à des exceptions concernant les relevés de compteurs et les montants facturés chaque jour. »
- « L'attribution de cette responsabilité [les fonctions de validation, d'estimation et d'édition des données des compteurs intelligents] au [centre de données provincial] entraîne le dédoublement des efforts et des inefficiences opérationnelles qui feront monter les coûts. »
- « Les clients nous appellent lorsqu'ils ont des questions ou des problèmes. Il est essentiel que les [sociétés de distribution locales] aient un accès libre et gratuit aux données de leur clientèle, aient le droit d'archiver les données à des fins de facturation et d'exploitation, et demeurent l'unique point de contact pour leurs clients de détail. »
- « Les [sociétés de distribution locales] n'ont jamais reçu d'explication claire de la raison de collecter et de stocker les données dans une base de données centrale massive et de les réacheminer à celles-ci [...] Les clients appellent leurs distributeurs locaux pour obtenir des renseignements qui sont principalement stockés dans le [centre de données provincial]. »
- « Les fonctions de validation, d'estimation et d'édition seront exécutées centralement. Cette prise en charge centrale inquiète beaucoup les [sociétés de distribution locales]. Parce qu'elles entretiennent les relations avec la clientèle locale et la connaissent bien, elles sont mieux placées pour connaître les particularités de leurs clients individuels et peuvent donc effectuer des révisions et estimations exactes des données de leur clientèle. »
- « Parce que le système de renseignements sur les clients des SDL est la source du lien entre le client, l'emplacement et le compteur, il faudra maintenant gérer les relations dans ce système, y compris le nouveau [centre de données provincial]. Pour ce faire, nous devrons reprogrammer le système [...] Cette approche suscitera probablement un important dédoublement des données afin de pouvoir maintenir les relations. »

Principaux défis liés à la mise au point et à l'intégration des systèmes

L'échéancier serré et ambitieux établi par le gouvernement, comme mentionné à la section **Gouvernance et surveillance de la planification et de la mise en oeuvre**, ainsi que la structure complexe du secteur de l'électricité de l'Ontario comptant de nombreuses SDL, ont posé d'importants défis aux composantes de mise au point et d'intégration des systèmes pour mettre en oeuvre l'Initiative.

Échéancier de mise en oeuvre ambitieux de l'Initiative

Dans le plan de mise en oeuvre de l'Initiative adopté par la CEO en 2005, de nombreux intéressés ont soulevé des inquiétudes au sujet de l'échéancier ambitieux, qui causerait des erreurs et augmenterait les coûts. Dans ce plan, la CEO mettait aussi en garde contre le fait que l'Initiative était ambitieuse et complexe et qu'elle nécessitait les efforts intensifs et coordonnés des principaux intéressés pendant plusieurs années, en plus de la coopération des abonnés.

Nous avons constaté que l'échéancier ambitieux a suscité des difficultés lors de la mise au point du centre de données provincial et de son intégration aux différents systèmes des SDL. Par exemple, la haute direction de la SIERE avait indiqué que l'échéancier initial était court et que la mise au point du centre de données provincial constituait une vaste entreprise qui avait été réalisée trop rapidement, surtout en 2007 et 2008 lorsque la SIERE a éprouvé des problèmes techniques et de logiciel. La SIERE avait soulevé ces questions auprès du Ministère, mais l'échéance initiale fixée à l'été 2007 n'a pas été modifiée. La SIERE n'a pas respecté cette échéance, et l'ouverture du centre de données provincial a été reportée à mars 2008. Certaines SDL avaient commencé à installer des compteurs intelligents pour les abonnés avant 2007. Le centre de données provincial n'était pas prêt à traiter les données des compteurs intelligents pour la tarification FHC lorsque le premier compteur intelligent a été branché.

La CEO a aussi indiqué que 40 des 73 SDL avaient demandé de reporter la date de mise en oeuvre obligatoire de la tarification FHC en raison de problèmes opérationnels ou techniques, dont les retards d'intégration avec le centre de données provincial et les problèmes de qualité des données de certains compteurs intelligents.

En outre, d'après 40 % des SDL consultées, l'échéancier de mise en oeuvre constituait l'un des trois principaux défis (voir l'**annexe 1**). Des SDL ont fait les commentaires suivants :

[*Traduction*]

- « La province aurait dû allouer plus de temps pour les essais et la mise en place de la technologie des compteurs intelligents, au lieu de se dépêcher à mettre en service cette technologie non éprouvée. »
- « L'intégration au [centre de données provincial] a posé des défis, car la conception du système et l'échéancier ne cessaient d'évoluer pendant la mise en oeuvre. »
- « Il a été difficile de respecter l'échéancier, surtout à cause des problèmes d'intégration. »
- « L'échéancier de mise en oeuvre était ambitieux étant donné tous les essais et la paperasserie nécessaires. »

Difficulté à mettre en oeuvre l'Initiative en raison de la structure complexe du secteur de l'électricité

Dans d'autres administrations, le déploiement à grande échelle des compteurs intelligents a seulement été entrepris par quelques SDL, voire une seule. Le défi en Ontario est que les 73 différentes SDL étaient chacune responsable de l'achat, de l'installation, de l'exploitation et de l'entretien des compteurs intelligents, ainsi que de la facturation des abonnés.

Parce que le secteur de l'électricité de l'Ontario compte un nombre plutôt grand de SDL en exploitation, il a été difficile d'assurer la mise en oeuvre rentable de l'Initiative, en partie à cause de l'intégration massive au centre de données provincial des différents systèmes de compteurs intelligents et de facturation de chaque SDL. Afin d'assurer la conformité aux exigences en matière d'interface de système et de transfert des données, chaque SDL a dû mettre à niveau ses systèmes existants, ou en acheter des nouveaux, et effectuer une série d'essais de matériel et de logiciel. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- 75 % des SDL consultées ont indiqué que la gestion des données et l'intégration des systèmes figuraient parmi les trois principales difficultés, et 83 % ont dit qu'il avait été difficile et coûteux d'intégrer leurs systèmes au centre de données provincial (voir l'**annexe 1**);
- 60 % des SDL ont précisé que les modifications du centre de données provincial les avaient obligées à entreprendre de fréquents changements et mises à niveau de leurs systèmes. Selon la SIERE, entre 2009 et 2012, trois importantes modifications ont été apportées au centre de données provincial pour corriger des défauts, exécuter de

nouvelles fonctions et répondre aux questions soulevées pas Mesures Canada (voir la section **Non-conformité aux exigences en matière de données de Mesures Canada**). Outre ces trois importantes modifications, le centre provincial a aussi été modifié en 2008 et 2009 afin d'appuyer les changements dans les systèmes et les pratiques opérationnels des SDL. Les sociétés qui ont suivi ces coûts ont déclaré avoir dépensé en tout près de 47 millions de dollars pour modifier leurs systèmes internes afin de les intégrer au centre de données provincial et d'assurer leur compatibilité (voir la **figure 15**). Certaines SDL ont fait les commentaires suivants :

[*Traduction*]

- « L'intégration au [centre de données provincial] a nécessité de nombreuses mises à niveau et des essais continus, en plus des essais exigés par la SIERE. »
- « Les essais avec le [centre de données provincial] ont été très coûteux. »
- « Beaucoup de temps et d'efforts ont été consacrés à l'intégration des systèmes afin d'assurer l'acheminement approprié des données entre le [centre de données provincial] et les sociétés de distribution. »
- « Un exercice coûteux en argent et en temps a été réalisé pour intégrer les systèmes des sociétés de distribution au [centre de données provincial]. »

L'échéancier ambitieux et la complexité du secteur de l'électricité ont nui à la mise en oeuvre harmonieuse et rentable de l'Initiative.

Surveillance insuffisante des coûts et des services du centre de données provincial

En décembre 2006, après le processus concurrentiel, la SIERE a adjugé un marché à un entrepreneur privé pour mettre au point, déployer et exploiter le centre de données provincial. Le marché initial était pour une période de cinq ans, de décembre 2006 à mars 2012, avec une option de prolongation pour une autre période de deux ans jusqu'en mars 2014, que la SIERE a exercée. En décembre 2012, après un processus concurrentiel, la SIERE a conclu un autre marché avec le même entrepreneur pour une autre période de cinq ans jusqu'en mars 2019, avec une option de prolongation de cinq ans jusqu'en mars 2024. La SIERE a versé à cet entrepreneur environ 81,7 millions de dollars pour la période de janvier 2007 à mars 2013. En plus de recourir au personnel de l'entrepreneur et à son personnel interne, la SIERE avait engagé des frais de quelque

Figure 15 : Coûts relatifs aux systèmes engagés par les entreprises de distribution locales

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Date	Description du coût	Coût approximatif[1] (en milliers de dollars)	Section du rapport (s'il y a lieu)
2006-2013	Mise à niveau des systèmes locaux en vue de la mise en oeuvre de la tarification selon l'heure de consommation	47 000[2]	Principaux défis liés au développement et à l'intégration des systèmes
2006-2013	Développement de portails permettant aux consommateurs d'accéder en ligne aux données sur leur consommation et leurs factures d'électricité	1 100	
2010-2012	Mise en conformité des systèmes locaux avec les exigences de Mesures Canada	800	Non-conformité aux exigences en matière de données de Mesures Canada

1 Le montant a été sous-estimé parce que certaines des entreprises de distribution interviewées et sondées ne suivaient pas ces coûts séparément. Beaucoup des entreprises de distribution que nous avons consultées considéraient les coûts liés aux compteurs intelligents comme des coûts d'exploitation normaux et les récupéraient en soumettant à la CEO des demandes relatives aux tarifs réguliers plutôt que des demandes de recouvrement des coûts liés aux compteurs intelligents.

2 Sur ce montant de 47 millions de dollars, environ 40 millions ont été engagés par Hydro One.

16 millions à la fin de 2013 pour les services de consultants pour mettre au point, déployer et exploiter le centre de données provincial.

Modalités de marché ambiguës relatives aux frais d'exploitation du centre de données provincial

Notre examen des droits de sous-traitance versés par la SIERE à l'entrepreneur pour exploiter le centre de données provincial a révélé que les droits annuels moyens de 13,4 millions de dollars versés pendant la prolongation de deux ans, de 2012 à 2014, étaient presque le double des droits annuels de 6,8 millions pour la période de cinq ans stipulés dans le marché d'origine.

La SIERE a expliqué en partie ces droits accrus par les coûts supplémentaires des changements du centre de données provincial. Nous avons cependant remarqué que ces coûts supplémentaires ont surtout été engagés avant 2012, c'est-à-dire avant la prolongation de deux ans, pour traiter d'importants changements du centre provincial. La SIERE a aussi attribué une partie des droits accrus au nombre plus élevé de compteurs intelligents. Pourtant, puisque le gouvernement avait fixé la cible d'installer les compteurs intelligents chez l'ensemble des abonnés résidentiels et des petites entreprises, la SIERE aurait dû connaître le nombre de compteurs à installer.

Nous avons noté que la SIERE et l'entrepreneur avaient négocié des droits de sous-traitance plus élevés, et convenu de ces droits, à cause de modalités ambiguës du marché relatives à la prolongation de deux ans. Particulièrement, lorsque la SIERE se préparait, en juin 2011, à exercer l'option de prolongation de deux ans dans le marché initial, elle a constaté une erreur, à savoir que les droits de prolongation prévus étaient sous-estimés de 13,9 millions de dollars. La direction de la SIERE a informé le conseil d'administration que l'erreur commise résultait d'une modification, qui n'avait pas clarifié les droits de sous-traitance applicables à la prolongation de deux ans. La direction de la SIERE a aussi informé son avocat qu'il s'agissait d'une omission de sa part ainsi que de l'entrepreneur et des avocats. Elle a fait savoir que parce que l'entrepreneur avait essuyé des pertes dans le cadre du marché, [*traduction*] « l'ambiguïté concernant la prolongation du marché offrait la possibilité à l'entrepreneur d'améliorer sa situation financière et de compenser ses pertes à l'avenir ».

Maintien d'un service inutilisé dans le marché

D'après le marché d'origine, l'entrepreneur devait fournir à la SIERE un service de réponse vocale interactive (RVI) pour que les abonnés puissent vérifier au téléphone leur consommation d'électricité. Le service de RVI était accessible en mars 2008, lorsque le centre de données provincial était fonctionnel. Toutefois, 2 des 73 SDL seulement ont choisi de s'inscrire au service et ont configuré la RVI; elles ont déclaré une utilisation limitée des abonnés. De février 2012 à mars 2013, seulement 25 abonnés des 2 SDL ont utilisé la RVI. Même si l'utilisation de ce service était très limitée après son lancement en mars 2008, la SIERE l'a inclus dans le nouveau marché signé avec l'entrepreneur en décembre 2012.

Alors que près de 80 % des SDL avaient intégré leurs systèmes au centre de données provincial en 2011 et au début de 2012, la SIERE a fait savoir qu'elle ne disposait pas d'information suffisante sur l'utilisation actuelle de la RVI avant 2013 et, d'ailleurs, n'a interrompu ce service qu'en septembre 2013 et a négocié un crédit de 390 000 $ à appliquer aux livrables futurs de l'entrepreneur. La surveillance adéquate de l'utilisation de ce service aurait permis d'y mettre fin plus tôt et d'éliminer les coûts associés, qui n'étaient pas précisés dans le marché et ne pouvaient donc être estimés.

RECOMMANDATION 7

Pour ne pas imposer aux abonnés des coûts en double et courants pour la mise au point et l'intégration des systèmes, le ministère de l'Énergie

doit travailler avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et les sociétés de distribution pour réévaluer les options entourant l'exploitation du centre de données provincial ou mettre en place des systèmes distincts dans les sociétés de distribution individuelles, de façon à déterminer la rentabilité des différentes options et à éviter le dédoublement continu des systèmes et des coûts.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fait savoir que le cadre réglementaire nécessaire, en particulier les Règlements de l'Ontario 393/07 et 426/06, était en place pour restreindre le dédoublement des coûts des services qui se rapportent exclusivement au Système de gestion et de stockage des données des compteurs.

Le Ministère entend continuer de chercher les occasions d'ajouter à la valeur qu'offre déjà le centre de données provincial.

RÉPONSE DE LA SIERE

À la demande du Ministère, la SIERE collaborera avec celui-ci et la CEO pour assurer la conformité des SDL aux règlements en vigueur et réduire le dédoublement des fonctions relevant exclusivement de la SIERE et exécutées au centre de données provincial.

De même, à la demande du Ministère, la SIERE travaillera avec lui et les SDL pour cerner et évaluer les possibilités d'optimiser les investissements existants et les économies d'échelle au centre de données provincial afin de réduire les frais d'exploitation des distributeurs et les coûts pour les abonnés.

RÉPONSE DE LA CEO

La CEO est heureuse de travailler avec le Ministère et d'autres intéressés à toute évaluation que ce dernier engagera concernant les possibilités d'optimiser les ressources du système provincial de gestion des données des compteurs et les réseaux de distribution locaux.

RECOMMANDATION 8

Pour assurer à l'avenir la mise en oeuvre rentable des projets provinciaux visant le secteur complexe de distribution d'électricité, le ministère de l'Énergie doit travailler avec les organismes visés du secteur pour fixer des cibles et des échéanciers de mise en oeuvre appropriés et raisonnables, afin de minimiser les coûts et les risques liés à la mise au point et à l'intégration des systèmes de nombreuses sociétés de distribution.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La mise en oeuvre des compteurs intelligents et de la tarification FHC a été menée à terme dans une approche en partenariat. Chaque organisme, c'est-à-dire le Ministère, la SIERE, la CEO et les SDL, était responsable de certains aspects de la mise en oeuvre, et de vastes consultations ont eu lieu en cours de route.

Le Ministère veillera à l'exécution judicieuse, collaborative et rentable des projets dans le secteur de la distribution d'électricité.

Exactitude et qualité des données des compteurs intelligents

Pour réduire les estimations et les ajustements de facturation ainsi que les plaintes des abonnés, les données des compteurs intelligents doivent être traitées exactement et complètement afin d'établir des factures correctes en temps opportun.

Non-conformité aux exigences en matière de données de Mesures Canada

Mesures Canada est l'organisme fédéral chargé d'assurer que les abonnés bénéficient de mesures

équitables et exactes dans les opérations relatives aux biens et services, y compris la mesure de la consommation d'électricité et de la facturation connexe. Généralement, la consommation et la facturation peuvent être mesurées en employant deux méthodes pour saisir les données des compteurs intelligents : le relevé de compteur ou le relevé à intervalles.

- Relevé de compteur – relevé effectué par les compteurs analogues et intelligents, soit par la mémoire interne ou sur l'affichage externe montrant la consommation cumulative totale depuis la date d'installation; ressemble à un odomètre automobile qui enregistre le nombre de kilomètres parcourus. Avant l'installation des compteurs intelligents, le personnel des SDL devait faire un relevé manuel des compteurs analogues en visitant les lieux des abonnés. Le relevé cumulatif sur les factures d'électricité devrait concorder avec l'affichage sur les compteurs.
- Relevé à intervalles – seulement le relevé des compteurs intelligents qui enregistrent les périodes de consommation d'électricité des abonnés (consommation horaire ou de durée plus courte).

Mesures Canada exige que les relevés cumulatifs de compteurs soient utilisés pour calculer les montants des factures, qui doivent être affichés sur les compteurs et figurer sur les factures. Ces exigences favorisent la transparence en fournissant des renseignements sur les factures d'électricité aux abonnés pour qu'ils comparent le relevé de compteur avec le montant sur leur facture. Toutefois, Mesures Canada a informé la SIERE et le Ministère en novembre 2009 que ces exigences n'étaient pas satisfaites en Ontario, parce que les relevés cumulatifs des compteurs intelligents n'étaient pas saisis par le centre de données provincial ou les systèmes des SDL. En janvier 2010, Mesures Canada a réitéré ses préoccupations et a ordonné à la SIERE de prendre des mesures correctives avant le 1er janvier 2012. Par conséquent, la SIERE et les SDL ont modifié leurs systèmes pour répondre aux exigences de Mesures Canada. La SIERE a engagé 13,7 millions de dollars pour apporter les modifications nécessaires au centre de données provincial.

Outre la SIERE, les SDL ont aussi engagé des frais pour corriger le problème dans leurs systèmes. En août 2010, la SIERE a rapporté aux médias que seulement 150 000 abonnés de 5 SDL étaient touchés par le problème. Dans notre audit, nous avons cependant noté qu'en fait, toutes les SDL étaient visées et avaient engagé des coûts supplémentaires pour résoudre le problème. Parmi les SDL consultées, 20 seulement avaient fait le suivi de leurs coûts – au total, plus de 800 000 $ pour remédier à la situation (voir la **figure 15**). Une SDL a indiqué que l'exigence de Mesures Canada avait eu un impact négatif sur les coûts de l'intégration au centre de données provincial. D'après, une autre, les systèmes de facturation de toutes les SDL [*traduction*] « avaient dû être remaniés pour éliminer les relevés de compteurs lorsque le [centre de données provincial] a initialement été mis en place, puis remaniés de nouveau pour rétablir les relevés de compteurs [...] Il semble qu'il y ait eu un malentendu au Ministère ou à la SIERE, car les systèmes auraient dû être conçus pour afficher les relevés de compteurs dès le début ».

Qualité et utilité douteuses des données des relevés de compteurs

Plusieurs limites dans le traitement des données des compteurs intelligents par le centre de données provincial et dans les processus opérationnels des SDL ont nui à la qualité et à l'utilité de ces données. Par exemple :

- Lorsque les SDL modifient ou remplacent les compteurs, elles doivent suivre le processus opérationnel approprié et transmettre deux ensembles de données de consommation au centre de données provincial : un ensemble pour les anciens compteurs et l'autre pour les nouveaux. Étant donné que certaines SDL n'ont pas suivi ce processus, on ne peut garantir la qualité et l'intégralité des données

transmises au centre provincial, d'où le risque que des données de facturation inexactes soient produites.

- Les compteurs intelligents ne sont pas tous équipés de la technologie pour aviser le centre de données provincial d'une panne d'électricité. Le Ministère a précisé qu'il n'était pas prévu que le centre de données exécute une fonction de gestion des pannes en temps réel pour déterminer les zones touchées. Par conséquent, les abonnés éprouvant une panne peuvent recevoir des factures estimatives établies par le centre de données provincial ou leur SDL. En décembre 2013, par exemple, des intempéries ont causé de graves pannes d'électricité dans le Sud de l'Ontario. D'après notre examen des données de consommation d'une grande SDL touchée par les pannes, certains abonnés sans électricité ont payé des factures estimatives basées sur leurs habitudes de consommation, et la SDL a corrigé les factures dans les périodes de facturation subséquentes.
- Presque toutes les SDL ont leurs propres systèmes, comme indiqué à la section **Dédoublement des systèmes et des coûts**. À part l'utilisation de leurs systèmes internes pour traiter les données des compteurs intelligents, les sociétés s'en servent aussi pour interroger et extraire des données de consommation pour les abonnés et les analyses internes. La moitié des SDL consultées utilisent leurs systèmes parce que le centre provincial a des capacités limitées pour extraire et interroger les données. En août 2013, la SIERE a fait savoir à son conseil que le centre de données provincial était capable de gérer les interrogations des données au début de sa mise en service, mais qu'il n'avait pas été conçu pour répondre aux demandes croissantes d'extraction de données. Cette limite a eu pour effet de réduire la valeur et l'utilité du centre provincial, dont le but initial était de faciliter le stockage et l'extraction des données des compteurs.

RECOMMANDATION 9

Pour assurer l'exactitude, la qualité et l'utilité des données des compteurs intelligents, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit :

- collaborer avec les sociétés de distribution pour examiner les limites et les problèmes de facturation associés au centre de données provincial et aux processus opérationnels des sociétés, y compris améliorer les procédures de traitement des données des compteurs intelligents pendant leur remplacement et les pannes d'électricité, ainsi que renforcer les capacités d'extraction et d'interrogation des données du centre de données provincial;
- informer les sociétés de distribution des processus opérationnels appropriés à suivre.

RÉPONSE DE LA SIERE

La SIERE a offert des séances de formation à toutes les SDL sur le traitement des données pendant le remplacement des compteurs et les pannes du centre de données provincial. Elle offrira d'autres séances de formation et de l'aide aux SDL qui en ont besoin pour améliorer les procédures de traitement des données des compteurs intelligents.

Après l'audit, la SIERE a amélioré les capacités d'extraction et d'interrogation des données du centre provincial. En outre, la SIERE et le Ministère travaillent à l'élaboration d'un dossier d'analyse pour un projet visant à répondre aux besoins changeants liés à l'accès aux données et à leur extraction aux fins de la recherche et de l'analyse.

Sécurité des compteurs intelligents et risques connexes

L'utilisation croissante des compteurs intelligents a suscité des questions et des préoccupations au sujet

des risques de sécurité possibles pour la protection de la vie privée et des risques d'incendie. Dans notre audit, nous avons examiné ces préoccupations dans la province.

Insuffisance des contrôles de sécurité et d'accès concernant les données des compteurs intelligents

La capacité des compteurs intelligents de suivre la consommation d'électricité horaire des abonnés résidentiels et des petites entreprises a soulevé des préoccupations au sujet de la sécurité et de la protection de la vie privée, qui découlent de l'utilisation et de l'accès non autorisés concernant les données des compteurs intelligents. Ces compteurs favorisent la collecte de quantités massives de renseignements personnels liés à la consommation d'électricité, permettant aux abonnés et aux SDL – ainsi qu'à toute autre personne ayant accès aux données – de voir en détail la consommation d'un abonné particulier. Les données des compteurs intelligents révèlent quand les abonnés s'absentent de la maison, leurs routines quotidiennes et les changements de ces routines. Par conséquent, les habitudes de consommation peuvent être utilisées, par exemple, aux fins de marketing et de publicité.

En Ontario, près de 800 employés ou agents des SDL ont accès à des fonctions précises du centre de données provincial. Ils peuvent notamment afficher et modifier les données des compteurs au moyen d'une interface chiffrée à partir de n'importe quel ordinateur relié à Internet. Les contrôles existants de la SIERE pour prévenir et détecter l'accès non autorisé aux données comprennent l'audit annuel du centre de données provincial effectué par des auditeurs externes, et l'évaluation annuelle des risques et des contrôles par le personnel de la SIERE. Cependant, à notre avis, il y aurait lieu d'améliorer encore plus la protection des données, notamment :

- Le centre de données provincial accorde automatiquement l'accès aux utilisateurs dans un processus de connexion comportant un code d'utilisateur et un mot de passe, mais un code d'authentification n'est pas nécessaire. D'après notre recherche et la consultation d'un expert indépendant en sécurité de l'information et en compteurs intelligents, la pratique exemplaire en vue de sécuriser davantage l'accès à distance aux renseignements personnels est une vérification en deux étapes, qui exige des utilisateurs qu'ils fournissent un code d'authentification généré par un dispositif de sécurité qui leur a été attribué, en plus d'un code d'utilisateur et d'un mot de passe.
- La SIERE a engagé des auditeurs externes pour mener un audit annuel afin de fournir une garantie raisonnable que ses contrôles visant le centre de données provincial sont convenables et fonctionnent efficacement. Notre audit ne visait pas les SDL et se limitait aux opérations et aux contrôles du centre de données provincial délimités par la SIERE. Nous avons constaté que les données du centre provincial peuvent être exposées à des risques de sécurité potentiels au niveau des SDL pour les raisons suivantes :
  - Comme il est mentionné à la section **Dédoublement des systèmes et des coûts**, presque toutes les SDL consultées utilisent leurs propres systèmes pour traiter les données des compteurs intelligents. En outre, près de 85 % d'entre elles ont indiqué qu'elles n'avaient pas effectué d'évaluation de l'impact sur la protection de la vie privée (EIPV), outil officiel de gestion des risques utilisé pour cerner les risques réels ou potentiels que pose un système proposé ou existant sur les renseignements personnels d'un abonné. L'EIPV est considérée comme une pratique exemplaire en matière de protection de la vie privée pour les organismes ayant des systèmes existants ou nouveaux renfermant des renseignements personnels.
  - Notre examen auprès d'un échantillon de 200 employés de diverses SDL, qui avaient

accès au centre de données provincial, a révélé que les droits d'accès de 8 employés ne travaillant plus aux SDL n'avaient pas été révoqués dans les délais fixés. La SIERE a précisé qu'il revient aux SDL de l'aviser lorsque les droits d'accès doivent être modifiés ou annulés. Elle a ajouté qu'elle n'a pas la compétence, la responsabilité ou la capacité d'examiner la légitimité des utilisateurs auxquels les SDL accordent des droits d'accès. Partant, les SDL peuvent causer des risques de sécurité dont la SIERE n'est pas consciente et sur lesquels elle n'exerce aucun contrôle.

Absence de suivi et de surveillance des incendies liés aux compteurs intelligents

Dans notre audit, nous avons relevé des cas où des abonnés en Ontario ont déclaré des incendies causés par des compteurs intelligents. Notre recherche a révélé que d'autres administrations, dont la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et la Pennsylvanie, avaient aussi déclaré des incendies dans les compteurs intelligents. Cependant, une information exacte ou complète sur les incendies liés aux compteurs intelligents n'était pas disponible en Ontario afin de déterminer l'ampleur du problème dans la province.

- Le Bureau du commissaire des incendies (BCI), le conseiller principal en Ontario sur la politique de protection incendie et de sécurité connexe, a fait savoir qu'il était au courant des incendies mettant en cause des compteurs intelligents en Ontario, ailleurs au Canada et aux États-Unis. Quoi qu'il en soit, certaines SDL et des services d'incendie ne déclarent pas ces cas au BCI. Nous avons donc besoin de plus d'information pour évaluer l'ampleur du problème en Ontario. De mai 2011 à mars 2013, par exemple, le BCI a consigné 14 incendies causés par 8 compteurs ou les socles sur lesquels ils étaient montés. D'après le BCI, le système de déclaration d'incidents ne peut cependant déterminer le type d'appareil en cause, soit un compteur analogue ou intelligent, parce qu'il ne collecte pas de détails précis sur les compteurs. D'après des éléments de preuve empiriques, le BCI a déterminé trois causes possibles des incendies :
  - les anciennes connexions dans les socles des compteurs peuvent avoir été lâches ou autrement impropres pour l'échange continu avec les nouveaux compteurs intelligents;
  - les nouveaux compteurs intelligents peuvent avoir été installés de manière inappropriée;
  - les nouveaux compteurs intelligents peuvent avoir été défectueux et avoir causé des défaillances électriques ou un désalignement avec les anciens socles.
- L'Office de la sécurité des installations électriques (OSIE), l'organisme mandaté pour améliorer la sécurité électrique en Ontario, s'est vu attribuer, par le gouvernement, la responsabilité der la réglementation de l'installation des compteurs. Toute défaillance des compteurs en raison d'installation incorrecte par une SDL relève de la surveillance réglementaire de l'OSIE. En février 2007, et de nouveau en octobre 2012, l'OSIE a pris connaissance de risques d'incendie potentiels liés aux compteurs intelligents et de dommages aux biens causés par des compteurs intelligents ou leurs socles. Pour répondre à ces préoccupations, l'OSIE a sondé les SDL, leur demandant de fournir des renseignements sur ces incidents. L'OSIE a cependant précisé qu'il n'avait pas reçu d'information suffisante pour se prononcer sur la gravité du problème ou les types de compteurs causant les problèmes. À la suite de récents incendies causés par des compteurs intelligents en Saskatchewan, l'OSIE a commencé à examiner ces incidents à l'été 2014 afin

de déterminer si des risques potentiels existaient en Ontario.

Le ministère fédéral de l'Industrie coordonne l'homologation des appareils de radiocommunication, y compris les compteurs intelligents, qui doivent être testés et homologués en conformité avec les normes d'Industrie Canada avant d'être mis en vente au pays. À l'échelon provincial, l'OSIE agit pour le compte du gouvernement de l'Ontario et assume des responsabilités particulières en matière de sécurité électrique. Dans le cadre de son mandat, l'OSIE administre le Code de sécurité relatif aux installations électriques de l'Ontario et les règlements visant la sécurité du réseau de distribution d'électricité, la sécurité des produits électriques et la délivrance des permis d'exercice aux électriciens. Toutefois, on constate un manque de clarté au sujet des normes de sécurité relatives aux compteurs intelligents dans la province, notamment :

- L'OSIE a indiqué que d'après un bulletin sur le Code de sécurité relatif aux installations électriques de l'Ontario, qui est paru en mai 2012, aux termes de la loi fédérale, il n'a pas compétence sur les dispositifs de facturation (p. ex. les compteurs intelligents et les transformateurs associés) et ces dispositifs ne doivent pas être approuvés dans la province, comme l'exige le Code canadien de l'électricité ou le Code de sécurité relatif aux installations électriques de l'Ontario.
- D'après l'OSIE, le Code de sécurité relatif aux installations électriques de l'Ontario s'applique aux socles des compteurs et aux dispositifs de montage, mais non aux dispositifs de facturation, comme les compteurs intelligents eux-mêmes. Ainsi, les compteurs intelligents et les transformateurs associés sont réputés être acceptables s'ils portent un code d'approbation délivré par Mesures Canada, un organisme fédéral. Nous avons cependant noté que Mesures Canada est mandaté pour assurer l'intégrité et l'exactitude des mesures, y compris de la consommation d'électricité et des données de facturation, mais non de la sécurité des appareils de mesure comme les compteurs intelligents.

En raison de la surveillance et du suivi insuffisants des incendies liés aux compteurs intelligents, il a été difficile de déterminer l'ampleur du problème dans la province et d'y remédier en conséquence, ce qui entraîne des risques de sécurité en Ontario.

RECOMMANDATION 10

Pour assurer le traitement et le stockage sécurisés des données des compteurs intelligents, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit collaborer avec les sociétés de distribution pour améliorer leurs systèmes et contrôles de sécurité des données, afin de prévenir et de détecter les accès non autorisés aux données des compteurs intelligents.

RÉPONSE DE LA SIERE

À la suite de l'audit, la SIERE a adopté de nouvelles capacités en juin 2014 pour aider les SDL à gérer l'accès de leurs utilisateurs au centre de données provincial. La SIERE fournit aux SDL un complément d'information pour qu'elles déterminent les changements à apporter aux permissions d'accès de leurs utilisateurs. En conformité avec cette information, les SDL doivent informer la SIERE des changements nécessaires.

De plus, la SIERE entend revoir ses propres contrôles de sécurité des données et les contrôles à mettre en place dans les SDL, afin de prévenir et de détecter l'accès non autorisé aux données des compteurs intelligents. Elle compte aussi examiner, de concert avec les SDL, le rapport *Building Privacy into Ontario's Smart Meter Data Management System*, qu'elle a publié conjointement avec le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario.

RECOMMANDATION 11

Pour réagir de façon adéquate et opportune aux risques d'incendie posés par les compteurs intelligents, le ministère de l'Énergie doit travailler avec les entités visées, notamment les sociétés de distribution, le Bureau du commissaire des incendies et l'Office de la sécurité des installations électriques, afin de suivre et de surveiller l'information sur les cas d'incendies liés aux compteurs intelligents en Ontario pour en cerner et en comprendre les causes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère n'a pas encore reçu d'information des autorités compétentes ni des SDL que les compteurs intelligents posaient un risque de sécurité en Ontario.

Le Ministère s'engage à appuyer les efforts des autorités compétentes, tels le Bureau du commissaire des incendies et l'Office de la sécurité des installations électriques, ainsi que des SDL afin de suivre et de surveiller de façon adéquate les préoccupations ou les incidents liés à la sécurité des compteurs d'électricité.

Il entend en outre continuer de suivre les préoccupations et les interventions relatives à la sécurité des compteurs en Saskatchewan et de tenir compte des implications pour l'Ontario.

Annexe 1 – Questions posées aux entreprises de distribution de l'Ontario et réponses reçues de celles-ci

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Réponses	
Questions choisies	% des entreprises de distribution ont répondu « Oui »	% des entreprises de distribution ont répondu « Non »
Votre entreprise de distribution a-t-elle réalisé des économies d'exploitation nettes depuis la mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents?	5	95
Votre entreprise de distribution a-t-elle mené une étude de l'impact sur la facturation de l'introduction des compteurs intelligents et des tarifs selon l'heure de consommation (THC)?	9	91
Votre entreprise de distribution a-t-elle mené une étude sur les fluctuations de la consommation d'électricité depuis l'introduction des compteurs intelligents et des THC?	0	100
Votre entreprise de distribution a-t-elle un système qui exerce des fonctions semblables à celles du système de gestion et de stockage des données de compteur, afin de traiter les données recueillies par les compteurs intelligents?	96	4
Votre entreprise de distribution a-t-elle fait une Évaluation de l'impact sur la protection de la vie privée au moment de la mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents?	15	85
	% des entreprises de distribution qui se disaient préoccupées par les questions suivantes :	
Veuillez indiquer les préoccupations de votre entreprise de distribution concernant le système de gestion et de stockage des données de compteur (centre de données provincial).	88 % – Redondance avec les systèmes de l'entreprise de distribution	
	83 % – Difficultés et coûts associés à l'intégration des systèmes des entreprises de distribution avec le système de gestion et de stockage des données de compteur	
	60 % – Modifications et mises à niveau fréquentes du système de gestion et de stockage des données de compteur	
	50 % – Capacité limitée de récupération des données et de recherche	
	% des entreprises de distribution qui classaient les questions suivantes parmi les trois principaux défis :	
Veuillez classer les défis que votre entreprise de distribution a dû surmonter dans la mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents.	75 % – Coût de la gestion des données et de l'intégration des systèmes	
	44 % – Longueur du processus d'approvisionnement	
	40 % – Délais serrés de mise en oeuvre	
	% des entreprises de distribution qui classaient les questions suivantes parmi les trois principales sources de plaintes des consommateurs :	
Veuillez indiquer le volume (élevé/faible) de plaintes des consommateurs concernant les compteurs intelligents et les THC depuis la mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents dans votre entreprise de distribution.	51 % – Factures plus élevées et absence d'économies	
	33 % – Compréhension insuffisante des THC et manque d'information sur ce sujet	
	24 % – Capacité limitée ou inexistante de réduire la consommation d'électricité	

Annexe 2 – Élément « frais de livraison » de la facture d'électricité mensuelle selon l'entreprise de distribution[1]

Source des données : Commission de l'énergie de l'Ontario

Entreprise de distribution	Frais de livraison ($)
1. Algoma Power Inc.	59,4
2. Atikokan Hydro Inc.	65,5
3. Bluewater Power Distribution Corporation	45,8
4. Brant County Power Inc.	40,8
5. Brantford Power Inc.	31,8
6. Burlington Hydro Inc.	40,1
7. Cambridge and North Dumfries Hydro Inc.	36,5
8. Canadian Niagara Power Inc. (Fort Erie)	52,6
Canadian Niagara Power Inc. (Port Colborne Hydro Inc.)[2]	53,8
9. Centre Wellington Hydro Ltd.	41,6
10. Chapleau Public Utilities Corporation	53,2
11. COLLUS PowerStream Corp.	34,9
12. Cooperative Hydro Embrun Inc.	39,7
13. E.L.K. Energy Inc.	30,9
14. Enersource Hydro Mississauga Inc.	36,8
15. Entegrus Powerlines Inc.	41,0
16. EnWin Utilities Ltd.	41,6
17. Erie Thames Powerlines Corporation	44,2
18. Espanola Regional Hydro Distribution Corporation	51,1
19. Essex Powerlines Corporation	43,6
20. Festival Hydro Inc. (Hensall)[2]	45,0
Festival Hydro Inc. (Main)[2]	45,6
21. Fort Frances Power Corporation	36,2
22. Greater Sudbury Hydro Inc.	37,9
23. Grimsby Power Incorporated	40,1
24. Guelph Hydro Electric Systems Inc.	41,9
25. Haldimand County Hydro Inc.	57,3
26. Halton Hills Hydro Inc.	39,0
27. Hearst Power Distribution Company Limited	31,7
28. Horizon Utilities Corporation	40,9
29. Hydro 2000 Inc.	43,6
30. Hydro Hawkesbury Inc.	28,0
31. Hydro One (faible densité)[2,3]	110,6
Hydro One (densité moyenne)[2,3]	69,5
Hydro One (haute densité urbaine)[2,3]	54,2
32. Hydro One Brampton Networks Inc.	35,6
33. Hydro Ottawa Limited	40,1
34. Innisfil Hydro Distribution Systems Limited	49,6
35. Kenora Hydro Electric Corporation Ltd.	37,3
36. Kingston Hydro Corporation	41,4
37. Kitchener-Wilmot Hydro Inc.	35,0
38. Lakefront Utilities Inc.	36,7
39. Lakeland Power Distribution Ltd.	53,4
40. London Hydro Inc.	38,3
41. Midland Power Utility Corporation	48,7
42. Milton Hydro Distribution Inc.	40,3
43. Newmarket-Tay Power Distribution Ltd. (Newmarket)[2]	41,7
Newmarket-Tay Power Distribution Ltd. (Tay)[2]	24,9
44. Niagara Peninsula Energy Inc. (Niagara)[2]	39,6
Niagara Peninsula Energy Inc. (péninsule)[2]	42,7
45. Niagara-on-the-Lake Hydro Inc.	41,8
46. Norfolk Power Distribution Inc.	53,1
47. North Bay Hydro Distribution Limited	40,4
48. Northern Ontario Wires Inc.	51,2
49. Oakville Hydro Electricity Distribution Inc.	43,5
50. Orangeville Hydro Limited	42,3
51. Orillia Power Distribution Corporation	41,3
52. Oshawa PUC Networks Inc.	33,8
53. Ottawa River Power Corporation	36,5
54. Parry Sound Power Corporation	61,0
55. Peterborough Distribution Incorporated	37,4
56. PowerStream Inc. (Barrie)[2]	35,5
PowerStream Inc. (Sud)[2]	35,1
57. PUC Distribution Inc.	31,7
58. Renfrew Hydro Inc.	37,5
59. Rideau St. Lawrence Distribution Inc.	43,1
60. Sioux Lookout Hydro Inc.	55,0
61. St. Thomas Energy Inc.	39,8
62. Thunder Bay Hydro Electricity Distribution Inc.	33,3
63. Tillsonburg Hydro Inc.	38,6
64. Toronto Hydro-Electric System Limited	46,9
65. Veridian Connections Inc. (Gravenhurst)[2]	52,8
Veridian Connections Inc. (Main)[2]	38,7
66. Wasaga Distribution Inc.	27,3
67. Waterloo North Hydro Inc.	38,0
68. Welland Hydro-Electric System Corp.	41,9
69. Wellington North Power Inc.	50,3
70. West Coast Huron Energy Inc.	55,2
71. Westario Power Inc.	43,8
72. Whitby Hydro Electric Corporation	44,4
73. Woodstock Hydro Services Inc.	45,3

1. Cette liste de 73 entreprises de distribution a été établie à partir de l'Annuaire des distributeurs d'électricité 2013 publié par la CEO. Les données sur les frais de livraison se fondent sur les données pour 2014 tirées du site Web de la CEO.
2. Les entreprises de distribution couvrant un plus grand territoire facturent différents frais de livraison à l'intérieur des régions desservies.
3. Les frais de livraison de Hydro One varient selon l'adresse des consommateurs et la population de la région. Moins il y a d'habitants, plus les frais de livraison sont élevés.

Chapitre 3

Section 3.12

Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Protection des sources d'eau

Contexte

L'Ontario est bordée par quatre des cinq Grands Lacs, compte plus de 250 000 lacs intérieurs, 500 000 kilomètres de rivières et ruisseaux et de vastes ressources d'eaux souterraines. Les Grands Lacs sont la source d'eau potable de plus de 75 % de la population ontarienne. Les autres lacs, rivières et aquifères de la province constituent les principales sources d'eau du reste de la population, y compris environ 1,6 million d'Ontariens dont l'approvisionnement en eau provient de puits privés alimentés par des aquifères souterrains.

En mai 2000, le réseau d'eau potable de la ville de Walkerton dans le comté de Bruce a été contaminé par des bactéries mortelles. Sept personnes sont décédées et plus de 2 300 sont tombées malades. La principale source de contamination était l'épandage de fumier dans une ferme à proximité d'un puits qui était une source d'eau potable de la ville. Les activités menées à l'usine de traitement de l'eau n'avaient pas éliminé cette contamination. Dans la période qui a suivi l'épidémie à Walkerton, le gouvernement a constitué une commission d'enquête publique chargée de faire rapport sur les causes de la tragédie et de formuler des recommandations pour assurer la salubrité de l'eau potable partout dans la province.

En janvier et mai 2002, le juge Dennis O'Connor a publié deux rapports de la Commission d'enquête sur Walkerton. Dans le second rapport, il a fait la recommandation suivante à l'égard de la protection des sources d'eau potable dans la province :

> « La première barrière à la contamination de l'eau potable comporte la protection des sources. Je recommande que le gouvernement provincial adopte un processus de planification à l'échelle du bassin versant dirigé par le ministère de l'Environnement et par les offices de protection de la nature (s'il y a lieu) et mettant à contribution les intervenants locaux. Le but visé est l'élaboration d'un plan de protection des sources d'eau pour chaque bassin versant de la province. Ces plans seraient approuvés par le ministère de l'Environnement et seraient juridiquement contraignants en ce qui regarde les décisions des autorités provinciales et municipales qui touchent directement la salubrité de l'eau potable. Les grandes exploitations agricoles, et les petites fermes dans les zones plus vulnérables, seraient tenues de préparer des plans de protection de l'eau compatibles avec les plans de protection des sources à l'échelle du bassin versant. »

En réponse aux recommandations formulées par le juge O'Connor, la province a promulgué la *Loi sur l'eau saine* en 2006. Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le ministère de l'Environnement) de l'Ontario a la responsabilité d'assurer la protection des sources d'eau potable existantes et futures au moyen de l'administration de ladite loi.

Peu après la proclamation de la *Loi sur l'eau saine*, le ministère de l'Environnement a désigné 19 régions de protection des sources d'eau dans la province et a mis en place dans chacune d'elles un comité de protection des sources chargé d'élaborer, de concert avec les offices locaux de protection de la nature (des organismes sans but lucratif ayant pour mission d'assurer la protection, la régénération et la gestion des eaux, des terres et des habitats naturels de l'Ontario au moyen de différents programmes) des plans de protection des sources d'eau. Les plans visaient à évaluer les menaces existantes et éventuelles pour les sources d'eau et à assurer la mise en place de politiques pour réduire ou éliminer ces menaces. Le tiers des membres des comités de protection des sources se compose de représentants des municipalités. Un autre tiers se compose de représentants des secteurs suivants : agriculture, industrie, agrégats, commerce, tourisme et loisirs, promoteurs immobiliers, terrains de golf, exploitation minière, pétrochimie, foresterie et transport. Le dernier tiers se compose de représentants d'associations de propriétaires fonciers et d'associations vouées à la protection des lacs, de groupes environnementaux, du grand public et d'hydrologues.

La *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, proclamée en 2002, joue également un rôle important dans la protection des sources d'eau. Elle vise à gérer les éléments nutritifs (dont le fumier, les engrais, le compost, les biosolides d'égouts et de papetières) de manière à mieux protéger l'environnement naturel, notamment les sources d'eau, tout en assurant un avenir durable pour les exploitations agricoles et le développement rural. L'épandage d'éléments nutritifs sur un bien-fonds est essentiel à la santé du sol et au rendement optimal des cultures, car ces éléments sont riches en azote et en phosphore. Toutefois, un épandage plus important que ce dont les cultures ont besoin peut mener à l'accumulation des éléments nutritifs dans le sol, qui peuvent alors ruisseler dans les eaux de surface ou s'infiltrer dans les eaux souterraines. L'environnement peut en souffrir et, au bout du compte, la santé humaine. Par exemple, des niveaux élevés de phosphore contribuent à la croissance d'algues toxiques dans l'eau, ce qui peut produire une toxine du foie qui est nocive pour les humains et qui met en péril les habitats du poisson et de la faune.

Un règlement pris en application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* énonce de manière générale les exigences applicables aux grandes exploitations agricoles qui élèvent du bétail et produisent des quantités importantes de fumier (300 unités nutritives par année, ce qui équivaudrait, par exemple, au fumier provenant d'environ 1 800 porcs ou de 300 à 900 bovins de boucherie). Ces exploitations agricoles doivent recourir aux services de personnes titulaires d'un certificat pour élaborer des stratégies ou des plans visant à gérer de façon adéquate les éléments nutritifs entreposés sur les biens agricoles ou épandus dans les champs.

La *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* est administrée conjointement par le ministère ontarien de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le ministère de l'Agriculture) et le ministère de l'Environnement. Le ministère de l'Agriculture est chargé de délivrer les certificats et les permis aux responsables de l'élaboration des plans et d'approuver les stratégies et les plans tandis que le ministère de l'Environnement veille au respect et à l'application de la Loi et des règlements connexes. La **figure 1** est une chronologie qui résume les événements importants qui ont mené à la proclamation de la *Loi sur l'eau saine*.

Comme on peut le voir dans la **figure 2**, la protection des sources d'eau est la première ligne de défense dans une stratégie à barrières multiples visant à protéger l'eau potable de l'Ontario. Cette approche comprend également le traitement de l'eau pour supprimer ou neutraliser les

Figure 1 : Chronologie des principaux événements qui ont mené à la proclamation de la *Loi sur l'eau saine*
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Mai 2000	Le réseau d'eau potable de la ville de Walkerton dans le comté de Bruce est contaminé par une bactérie mortelle.
Juin 2000	La Commission d'enquête sur Walkerton est établie pour examiner la contamination de l'approvisionnement en eau à Walkerton et la sécurité future de l'approvisionnement en eau en Ontario. Le juge Dennis O'Connor est nommé commissaire.
Janvier 2002	La Commission publie la Partie 1 de son rapport, qui expose en détail les événements survenus à Walkerton et les lacunes qui ont mené à la contamination.
Mai 2002	La Commission publie la Partie 2 de son rapport, dans laquelle elle formule de nombreuses recommandations visant à améliorer la qualité de l'eau et la santé publique en Ontario, dont des recommandations sur la protection des sources d'eau.
Juin 2002	La *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* est proclamée. Elle ne constitue pas une réponse directe à la tragédie de Walkerton.
Octobre 2006	La *Loi sur l'eau saine* est proclamée en réponse aux recommandations du juge O'Connor sur la protection des sources d'eau.

Figure 2 : L'approche à barrières multiples de l'Ontario pour une eau potable saine
Source des données : Conservation Ontario

contaminants, le maintien de réseaux adéquats de distribution de l'eau pour empêcher les contaminants de s'infiltrer dans l'eau après traitement, des analyses permanentes de l'eau pour détecter les problèmes de qualité de l'eau potable ainsi que la mise en place de systèmes qui peuvent réagir de façon efficace aux incidents.

Objectifs et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère de l'Environnement disposait de systèmes et de procédures efficaces pour :

- assurer la durabilité à long terme des sources d'eau potable dans la province;
- réduire les risques pour la santé et les coûts futurs éventuels au moyen d'une gestion et d'une protection efficaces des sources d'eau potable conformément aux lois pertinentes;
- mesurer son rendement et en rendre compte de façon fiable.

La haute direction du ministère de l'Environnement a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes.

Notre travail d'audit s'est effectué principalement entre novembre 2013 et avril 2014. Nous avons interviewé des employés clés du programme et examiné les documents pertinents. Nous avons également rencontré les présidents de plusieurs comités de protection des sources ainsi que des représentants des offices de protection de la nature et des municipalités qui faisaient également partie des comités, de même que des groupes environnementalistes et des employés du Bureau du

commissaire à l'environnement de l'Ontario pour connaître leurs points de vue sur la planification de la protection des sources dans la province. Nous avons également effectué un sondage des comités de protection des sources et des offices de protection de la nature et visité deux usines de traitement de l'eau dans le sud de l'Ontario.

Nous avons retenu les services d'un expert-conseil en politique de l'eau pour qu'il examine la *Loi de 2006 sur l'eau saine*, le cadre du ministère de l'Environnement pour l'élaboration des plans de protection des sources en conformité avec la Loi et un échantillon de plans et qu'il indique si, à son avis, le cadre concorde avec l'intention de la Loi et si les plans, une fois mis en oeuvre, permettraient d'atteindre le but de la Loi.

Résumé

Quatorze ans après la crise de Walkerton, les plans locaux de protection des sources d'eau préconisés par la Commission d'enquête sur Walkerton et prévus dans la *Loi de 2006 sur l'eau saine* de l'Ontario ne sont toujours pas en oeuvre pour assurer le premier niveau de défense de la salubrité de l'eau potable pour les Ontariens. De même, les cas de non-conformité à la *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs* et à ses règlements d'application et la faiblesse des activités d'application du ministère de l'Environnement augmentent le risque que les sources d'eau (l'eau qui s'écoule dans les usines de traitement de l'eau et dans les puits) de l'Ontario ne soient pas protégées de façon efficace.

Cette situation est imputable à plusieurs facteurs :

Retards dans l'approbation et la mise en oeuvre des plans de protection des sources d'eau

- Le ministère de l'Environnement ne s'est pas doté d'une stratégie à long terme qui traite du financement et de la surveillance des municipalités et des offices de protection de la nature pour garantir la mise en oeuvre des plans une fois qu'ils sont approuvés et qui prévoit la mise à jour en temps opportun des plans de protection des sources afin que les menaces locales décrites dans les plans pour les sources d'eau, ainsi que les politiques pour remédier aux menaces, demeurent à jour.
- Le ministère de l'Environnement n'a pas d'échéancier précis quant au moment où tous les plans seront approuvés. Lors de notre audit, 22 plans de protection des sources avaient été élaborés par des comités de protection des sources pour 19 régions de la province et touchaient plus de 95 % des Ontariens. Toutefois, les régions en question ne représentent qu'environ 14 % de la superficie totale de la province. Au moment de notre audit, 3 des 22 plans avaient été approuvés par le ministère de l'Environnement pour des régions comptant un nombre relativement faible de prises d'eau municipales desservant environ 5 % de la population de la province (en septembre 2014, 8 plans étaient approuvés). Parmi les plans soumis, sept étaient incomplets parce qu'ils ne comprenaient pas un bilan hydrologique détaillé pour déterminer si des menaces se posaient à la quantité d'eau dans les régions respectives.
- Beaucoup de temps a été consacré à des discussions de médiation entre les comités de protection des sources, les ministères et d'autres organismes gouvernementaux tels que la Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS), dont le mandat est d'améliorer la sécurité du public au moyen de programmes qui réglementent le transport, l'entreposage, la manutention et l'utilisation des carburants. Les plans de protection des sources faisaient état de plus de 4 700 menaces pour les prises d'eau dans les différentes régions en lien avec la manutention et l'entreposage du carburant. Les plans proposaient des politiques pour gérer ces menaces, par exemple demander à la CNTS d'augmenter le nombre d'inspections

des réservoirs de carburant dans les zones situées à proximité des prises d'eau, ou exiger que la CNTS communique l'information sur les déversements de carburant aux offices de protection de la nature et aux municipalités. Des négociations sont en cours.

- Le taux de rotation important parmi les employés du ministère de l'Environnement responsables de l'examen des plans de protection des sources a retardé l'approbation des plans.
- Les offices de protection de la nature se sont dits préoccupés par l'avenir à court terme du programme de protection des sources en raison de l'incertitude du financement futur et du risque qui s'ensuit pour le maintien en poste du personnel qualifié. Dans notre sondage des comités de protection des sources et des offices de protection de la nature, 80 % des répondants ont affirmé que le retard de l'approbation des plans et l'incertitude du financement de leur mise en oeuvre freinent l'élan du programme. Les membres des comités se désintéressent tout simplement du processus et commencent à démissionner, ce qui entraîne une perte de savoir technique.

Lacunes des plans de protection des sources d'eau

L'expert en politique de l'eau dont nous avons retenu les services dans le cadre de notre audit a souligné que les plans de protection des sources d'eau permettent d'atteindre le but de la *Loi sur l'eau saine* au fil du temps à la condition qu'ils soient approuvés et mis en oeuvre le plus tôt possible et que la version initiale des plans fasse au moins l'objet d'une mise à jour accompagnée d'améliorations pour tenir compte des lacunes et des défis imprévus. À cet égard, nous avons remarqué ce qui suit :

- Les plans énumèrent de nombreuses menaces, mais ils ne font pas nécessairement état de toutes les menaces possibles telles que celles pour les Grands Lacs. Il est fort probable que des déversements provenant d'installations industrielles et commerciales puissent également représenter une menace importante pour les prises d'eau dans les Grands Lacs, mais les plans n'en font pas mention actuellement.
- Les prises d'eau ou les puits privés qui desservent une seule résidence sont exclus actuellement de la planification de la protection des sources. D'après les estimations, 1,6 million de personnes en Ontario comptent sur des puits privés pour leur approvisionnement en eau potable. Pour ces personnes, la protection des sources d'eau est la seule ligne de défense. En 2013, l'analyse de plus du tiers des échantillons d'eau de puits privés a révélé la présence de bactéries dont *E. coli*. Si les puits privés étaient assujettis à la même norme de salubrité que les réseaux d'eau potable publics, l'eau des puits dont l'analyse a révélé la présence de bactéries serait considérée comme impropre à la consommation.
- En outre, les plans ne prennent pas en compte actuellement le risque que les puits abandonnés peuvent représenter pour les sources d'eaux souterraines. Ces puits offrent aux contaminants une voie sans obstacle vers les aquifères. D'après les registres du ministère de l'Environnement, environ 60 000 puits abandonnés ont été mis hors service comme il se doit en Ontario. Toutefois, une étude récente estime que la province compte 730 000 puits abandonnés. Cela laisse penser qu'il y a peut-être de nombreux puits abandonnés qui n'ont pas fait l'objet d'une mise hors service en bonne et due forme et qui représentent peut-être une menace pour les sources d'eaux souterraines.

Couverture et application limitées de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*

- Seul un petit nombre d'exploitations agricoles qui produisent et utilisent du fumier sont assujetties aux exigences de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et de ses règlements d'application. La ferme qui était la source de contamination à Walkerton ne serait pas

assujettie actuellement à ces règlements. Les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture ont reconnu le besoin d'inclure progressivement dans les règlements un plus grand nombre d'exploitations agricoles, mais rien n'a été fait en ce sens jusqu'à maintenant.

- Ni le ministère de l'Environnement ni celui de l'Agriculture ne disposent de renseignements sur le nombre total d'exploitations agricoles qui produisent du fumier et doivent le gérer en conformité avec la Loi et les règlements. Les deux ministères comptent sur l'information et la sensibilisation pour que les exploitations agricoles déclarent d'elles-mêmes si elles satisfont aux conditions énoncées dans les règlements, mais nous avons remarqué que les efforts en ce sens étaient limités.
- En 2013-2014, le ministère de l'Environnement a inspecté seulement 3 % des exploitations agricoles dont on sait qu'elles doivent se conformer aux règlements d'application de la Loi pour l'entreposage et l'épandage corrects du fumier. Bien qu'il ne faille en général qu'un jour ou deux pour effectuer une inspection, 17 inspecteurs agricoles internes ont fixé un objectif d'inspections qui revient pour un inspecteur à inspecter moins d'une exploitation agricole toutes les deux semaines.
- Nous avons également remarqué que le ministère de l'Environnement, dans bien des cas, n'assurait pas le suivi des problèmes de non-conformité et qu'il recourait rarement aux mesures punitives telles que la délivrance d'avis d'infraction pouvant donner lieu à l'imposition d'une amende par un tribunal provincial. Nous avons remarqué qu'environ 50 % des exploitations agricoles qui avaient été inspectées au cours des deux dernières années ne respectaient pas la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et ses règlements d'application. Parmi les exploitations agricoles non conformes, le ministère de l'Environnement a constaté qu'environ la moitié des problèmes de non-conformité représentaient un risque ou une menace pour l'environnement ou la santé humaine.

La *Loi sur la gestion des aliments nutritifs* a été proclamée en 2002. Or, depuis, la contamination au phosphore et à l'azote continue de croître dans les bassins versants agricoles de la province. D'après notre examen des données recueillies par le ministère de l'Environnement depuis 2009 sur la qualité de l'eau des cours d'eau dans les bassins versants agricoles caractérisés par une production de fumier intensive, les niveaux de phosphore et d'azote continuent d'augmenter dans la majorité des cours d'eau pour lesquels des données sont recueillies.

Des redevances d'eau insuffisantes pour recouvrer les coûts du programme

Le ministère de l'Environnement ne recouvre que 200 000 $ environ sur les coûts annuels directs de 9,5 millions de dollars du programme imputables au prélèvement d'eau par les utilisateurs industriels et commerciaux. Depuis 1961, quiconque prélève plus de 50 000 litres d'eau par jour en Ontario, qu'il s'agisse d'eaux de surface ou souterraines, doit obtenir un permis du ministère de l'Environnement. L'Ontario compte actuellement plus de 6 000 titulaires de permis de prélèvement d'eau dont environ 1 % (ou 60) sont des utilisateurs industriels et commerciaux à forte consommation (comme les entreprises d'embouteillage d'eau et les autres entreprises qui incorporent de l'eau à leurs produits). Un règlement d'application de la *Loi sur les ressources en eau* de l'Ontario permet seulement au ministère de l'Environnement d'imposer aux utilisateurs à forte consommation un tarif de 3,71 $ pour chaque million de litres d'eau qu'ils prélèvent, ce qui explique le faible recouvrement des coûts.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît le travail de la vérificatrice générale et accueille volontiers son point de vue sur les moyens à prendre pour améliorer encore davantage la protection des sources d'eau en Ontario.

L'approche fondée sur des barrières multiples adoptée par l'Ontario pour protéger l'eau potable fait en sorte que l'eau du robinet dans la province est l'une des mieux protégées dans le monde. La protection des sources d'eau potable c'est-à-dire nos lacs, nos rivières et nos eaux souterraines, est le fondement de notre approche.

Nous protégeons nos sources d'eau potable en misant d'abord sur la prévention au moyen de l'élaboration concertée au niveau local de plans fondés sur la science à l'échelle des bassins versants. Les plans de protection des sources d'eau sont le fruit de nombreuses années de travail ardu au niveau local et de consultations publiques et nous remercions tous ceux qui ont contribué au programme à ce jour.

Nous avons hâte de prendre connaissance des conclusions présentées dans le rapport pour continuer, avec tous nos partenaires, à fournir un cadre rigoureux pour protéger l'eau potable.

Constatations détaillées de l'audit

L'expert en politique de l'eau dont nous avons retenu les services dans le cadre de l'audit a souligné que trois des quatre Grands Lacs de l'Ontario se trouvent maintenant dans un état mesurable de déclin écologique à cause des pressions exercées par la croissance démographique, le développement et les menaces, notamment les espèces envahissantes et le changement climatique.

En collaboration avec les offices de protection de la nature, les municipalités et les parcs provinciaux, le ministère de l'Environnement a plusieurs programmes de surveillance de la qualité de l'eau pour les lacs, les rivières, les ruisseaux et les eaux souterraines de l'Ontario. Un grand nombre de ces ressources sont des sources d'eau potable actuelles et futures pour la population de la province. L'étendue de la surveillance de la qualité de l'eau vise globalement à évaluer la santé de l'écosystème aquatique ainsi que la qualité de l'eau potable. Des échantillons d'eau, de sédiments et d'organismes aquatiques sont recueillis et analysés dans les laboratoires du ministère de l'Environnement pour déceler la présence d'indicateurs de base de la qualité de l'eau comme l'acidité, le calcium et le phosphore et de polluants tels que le mercure, le plomb, les BPC et les pesticides. Les programmes de surveillance de la qualité de l'eau ont comme objectif d'étudier les éléments qui ont une incidence sur la qualité de l'eau dans certains secteurs de la province et d'assurer le suivi de la qualité de l'eau au fil du temps. Le ministère de l'Environnement présente principalement ses constatations dans son rapport annuel intitulé *La qualité de l'eau en Ontario*.

Le rapport le plus récent du Ministère, publié en 2012 et disponible sur son site Web, souligne que bien que des progrès aient été réalisés pour réduire les contaminants dans les ressources en eau de l'Ontario, il faut en faire davantage pour gérer les problèmes nouveaux et constants.

La protection des sources d'eau est plus sécuritaire et plus rentable que le traitement de l'eau à lui seul

Dans son rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton, le juge O'Connor a conclu que la protection des sources d'eau est l'un des moyens les plus efficaces et efficients de protéger la salubrité de l'eau potable de l'Ontario. Comme première ligne de défense, elle peut réduire les risques pour la santé associés aux contaminants tels que les bactéries et les produits chimiques, en particulier ceux qu'il est impossible d'éliminer de façon efficace avec un traitement conventionnel. Au 30 juin 2014, près de 300 avis émis par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée contre la consommation d'eau potable traitée étaient en vigueur dans toutes les régions de la province; plus de 40 % des avis avaient été émis dans le Sud de l'Ontario où la densité de population est élevée. Environ les deux tiers

des avis étaient en vigueur depuis plus d'un an. Plus de la moitié étaient des avis de « désinfection de l'eau par ébullition » pour réduire les niveaux élevés de bactéries, tandis qu'un certain nombre étaient des avis de « non-consommation » en raison des niveaux élevés de produits chimiques dans l'eau.

En général, il est plus facile et moins coûteux de prévenir la contamination des sources d'eau potable que de devoir traiter ensuite l'eau. Selon une étude effectuée par l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis au milieu des années 1990, le coût estimatif du traitement de sources d'eau contaminées est en moyenne de 30 à 40 fois plus élevé que celui associé à la prévention initiale de la contamination. L'Ontario compte plus de 200 usines municipales de traitement de l'eau, et une somme de 1,5 milliard de dollars par année a été consacrée en moyenne au cours des 5 dernières années pour entretenir, moderniser et agrandir ces usines. Malgré ce montant élevé, un investissement considérable est encore nécessaire pour moderniser ces installations.

La contamination des sources d'eau dans différentes régions de l'Ontario a coûté des millions de dollars au gouvernement en travaux d'assainissement. Dans certains cas, le gouvernement continue d'engager des coûts. Par exemple, après une fuite de BPC entreposés dans une installation à Smithville (située entre Hamilton et Niagara Falls), le gouvernement a pris possession de l'installation en 1989. Il a consacré plus de 65 millions de dollars à l'assainissement des lieux, notamment au financement d'un pipeline pour approvisionner la ville en eau potable. Actuellement, il n'existe pas de solution économiquement viable pour éliminer les BPC encore présents dans le sous-sol rocheux. Par conséquent, le ministère de l'Environnement devrait assurer la surveillance du site indéfiniment à un coût annuel pouvant atteindre 860 000 $. Dans un autre cas, le ministère de l'Environnement a pris en main une mine abandonnée à Deloro (situé à environ 200 kilomètres au sud-ouest d'Ottawa) en 1979 après que des déchets radioactifs et des métaux provenant de la mine eurent contaminé les eaux souterraines et de surface situées à proximité. Le gouvernement a dû exploiter une usine de traitement de l'eau sur place qui lui a coûté plus de 15 millions de dollars à ce jour. Il s'attend de devoir exploiter l'usine pendant 15 autres années à un coût annuel minimum d'environ 1 million de dollars.

Les offices de protection de la nature et les comités de protection des sources nous ont également donné quelques exemples de municipalités de la province qui ont, au cours des deux dernières décennies, engagé des coûts importants pour remédier à la contamination de leurs sources d'eau potable. Par exemple, un canton a perdu six puits d'approvisionnement en eau à cause de la contamination industrielle. À la suite de la contamination, il a dû consacrer 20 millions de dollars à une vaste modernisation de son usine de traitement de l'eau et à l'installation d'un nouveau puits de secours et d'une canalisation d'eau. Dans un autre cas, une ville de la province a dû investir 14 millions de dollars dans son usine de traitement de l'eau potable pour gérer la contamination causée par un ancien site d'enfouissement dans deux de ses puits.

Il est également essentiel de protéger les sources d'eau pour d'autres raisons :

- Beaucoup de gens en Ontario, en particulier dans les régions rurales, ne sont pas reliés aux réseaux d'eau potable municipaux et utilisent des puits alimentés directement par des nappes aquifères souterraines pour s'approvisionner en eau potable. Pour ces personnes, la protection des sources d'eau est la seule barrière de protection contre l'eau potable contaminée.
- L'expert en politique de l'eau dont nous avons retenu les services dans le cadre de l'audit a souligné que la protection des sources d'eau protège également la quantité d'eau disponible en tout temps. C'est important pour garantir un approvisionnement suffisant dans le futur pour répondre au besoin des populations en croissance et à la demande accrue tout en assurant un approvisionnement adéquat pour le fonctionnement de l'écosystème naturel.

Processus de planification de la protection des sources d'eau

L'objectif principal de la *Loi sur l'eau saine* est de protéger les sources d'eau potable existantes et futures en Ontario au moyen d'un processus de planification local qui 1) évalue les menaces existantes et possibles pour les sources d'eau et 2) élabore des politiques pour réduire ou éliminer les menaces (notamment, dans certains cas, l'interdiction de certaines activités).

À titre de responsable de l'administration de la Loi, le ministère de l'Environnement a adopté plusieurs règlements pour :

- définir de façon plus précise les principaux termes utilisés dans la Loi;
- préciser les éléments requis dans les plans de protection des sources (par exemple, dans l'un des règlements, le ministère de l'Environnement énumère 21 menaces précises qui doivent être prises en compte dans les plans de protection des sources d'eau, comme on peut le voir dans la **figure 3**);
- prévoir le processus de consultation pour l'élaboration des plans.

Le ministère de l'Environnement a également complété les règlements avec son propre cadre composé de règles techniques ainsi que d'autres bulletins, notes de service et documents d'orientation. Les comités de protection des sources ont utilisé ce cadre pour élaborer leurs plans locaux respectifs avant l'échéance fixée en août 2012.

De plus, juste avant la proclamation de la *Loi sur l'eau saine*, le ministère de l'Environnement a créé en 2004-2005 une Direction des programmes de

Figure 3 : Les plans de protection des sources d'eau doivent s'attaquer à 21 menaces

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	La création, l'exploitation ou l'entretien d'un lieu d'élimination des déchets.
2.	La création, l'exploitation ou l'entretien d'un système qui capte, stocke, achemine, traite ou élimine les eaux d'égout.
3.	L'épandage de matières de source agricole sur les terres (p. ex. des engrais).
4.	Le stockage de matières de source agricole.
5.	La gestion de matières de source agricole.
6.	L'épandage de matières de source non agricole sur les terres (p. ex. les biosolides issus du traitement des eaux usées et de la fabrication des pâtes et papiers).
7.	La manutention et le stockage de matières de source non agricole.
8.	L'épandage d'engrais commerciaux sur les terres.
9.	La manutention et le stockage d'engrais commerciaux.
10.	L'épandage de pesticides sur les terres.
11.	La manutention et le stockage de pesticides.
12.	L'épandage de sel de voirie.
13.	La manutention et le stockage de sel de voirie.
14.	Le stockage de neige.
15.	La manutention et le stockage de carburants.
16.	La manutention et le stockage d'un liquide non aqueux dense (liquide qui est plus dense que l'eau ou qui ne se dissout pas dans l'eau).
17.	La manutention et le stockage d'un solvant organique.
18.	La gestion d'eaux de ruissellement contenant des produits chimiques utilisés pour dégivrer les aéronefs.
19.	Une activité qui retire de l'eau d'un aquifère ou d'une étendue d'eau de surface sans la retourner au même aquifère ou à la même étendue d'eau.
20.	Une activité qui réduit l'alimentation d'un aquifère.
21.	L'utilisation des terres comme pâturage pour le bétail, zone de confinement extérieure ou cour d'animaux d'élevage.

protection des sources (la Direction). La Direction collabore avec les partenaires du programme, notamment les autres ministères, les municipalités, les offices de protection de la nature et les comités de protection des sources, à l'élaboration et à la mise en oeuvre ultérieure de plans de protection des sources pour chacune des régions de protection des sources dans la province. La Direction se compose de 36 employés ayant notamment les responsabilités suivantes :

- élaborer des règlements et des politiques se rapportant au programme de protection des sources d'eau;
- aider les partenaires du programme à le mettre en oeuvre (par exemple, en donnant des conseils techniques et en interprétant la *Loi sur l'eau saine* et ses règlements d'application);
- examiner les documents préparés et soumis par les comités de protection des sources, notamment les rapports d'évaluation et les plans de protection des sources;
- concevoir et administrer la formation agréée des responsables de la gestion des risques et des inspecteurs auxquels incombera, au bout du compte, la mise en oeuvre de certaines politiques contenues dans les plans de protection des sources;
- gérer le financement octroyé aux offices de protection de la nature et aux municipalités dans les 19 régions de protection des sources pour appuyer la prestation du programme au niveau local.

La **figure 4** expose le processus échelonné à entreprendre conformément à la *Loi sur l'eau saine* pour élaborer et, au bout du compte, mettre en oeuvre les plans de protection des sources.

Au moment de notre audit, 22 plans de protection des sources avaient été élaborés par des comités de protection des sources pour 19 régions de la province. Comme on peut le voir dans la **figure 5**, les 19 régions couvrent seulement 14 % environ de la superficie totale de la province, mais

Figure 4 : Processus en plusieurs étapes pour l'élaboration des plans de protection des sources d'eau

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rapport d'évaluation

Cartographie des zones vulnérables (Comité de protection des sources)	**Identification des menaces** (Comité de protection des sources)
Repérer les prises d'eau municipales et délimiter la zone vulnérable qui les entoure.	Identifier les menaces pour les sources d'eau de la zone vulnérable. Déterminer l'importance des menaces selon un système de notation établi par le Ministère qui tient compte du risque associé à la menace et de la vulnérabilité d'une prise d'eau à la menace.

Approbation du rapport d'évaluation par le Ministère ↓

Plans de protection des sources d'eau

Politiques relatives aux menaces importantes (Comité de protection des sources)	**Examen du plan** (Ministère)
Élaborer des politiques visant à faire en sorte que les menaces identifiées comme importantes cessent de l'être et que les menaces potentielles ne deviennent pas des menaces importantes.	Processus d'examen en plusieurs étapes qui fait appel à la négociation et à la médiation en ce qui concerne les politiques qui s'adressent à différents organes d'exécution.

Approbation du plan de protection des sources par le Ministère ↓

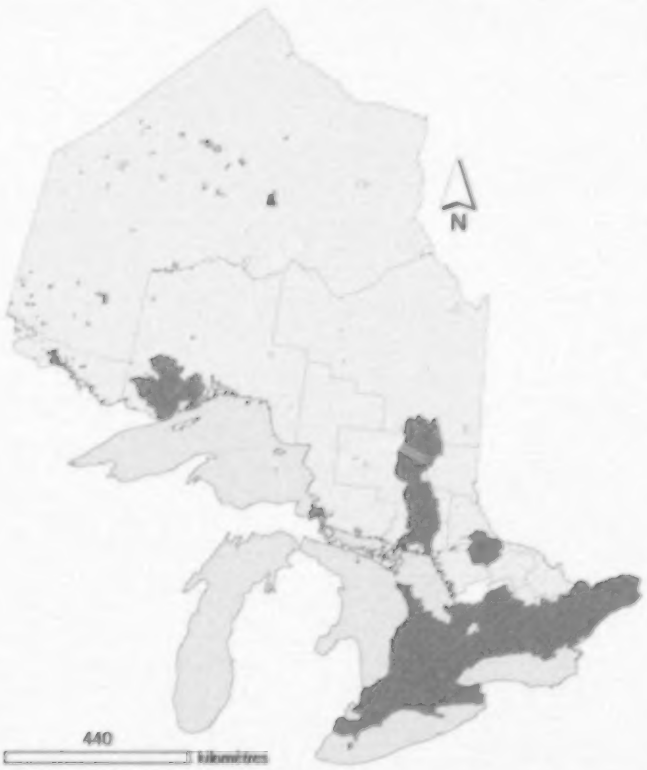
Mise en oeuvre du plan

Entrée en vigueur des politiques ayant force obligatoire
Organes d'exécution
(ministères et organismes du gouvernement, municipalités, offices de protection de la nature)

Une fois les plans approuvés, les organes d'exécution sont chargés de mettre en oeuvre les différentes politiques incluses dans un plan de protection des sources d'eau afin d'atténuer les menaces pour les sources d'eau potable. Ces politiques concernent notamment l'aménagement du territoire (règlements municipaux et zonage), la réglementation et l'intendance (p. ex. l'éducation et les pratiques de gestion exemplaires) afin d'éviter toute activité qui aurait un impact négatif sur les zones vulnérables qui entourent les prises d'eau potable.

Figure 5 : Carte du territoire couvert par les régions de protection des sources en Ontario

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique



Nota : Seulement 14 % de la masse continentale totale est couverte par les régions de protection des sources, mais plus de 95 % de la population ontarienne vit à l'intérieur des limites de ces régions.

plus de 95 % des Ontariens vivent dans ces régions de protection des sources.

En tout, les 22 plans proposés soumis au ministère de l'Environnement contiennent plus de 12 500 politiques recommandées. Il s'agit d'outils composés des éléments suivants :

- **Information et sensibilisation** – Renseigner le public sur les pratiques de gestion exemplaires pour empêcher que des activités aient des effets négatifs sur les sources d'eau potable.
- **Plans de gestion des risques** – Exiger qu'un propriétaire foncier crée un plan de gestion des risques pour gérer les menaces importantes pour les sources d'eau potable cernées dans une zone vulnérable.
- **Actes prescrits** – Outils réglementaires qui existent déjà en vertu de certaines lois ou de certains règlements de la province. Ces outils permettent à une autorité, par exemple un ministère provincial, d'assujettir des activités existantes ou futures à des conditions pour protéger les sources d'eau potable. Entre autres exemples d'actes prescrits, mentionnons les stratégies et plans de gestion des éléments nutritifs pour les exploitations agricoles ainsi que les certificats d'approbation délivrés par le ministère de l'Environnement aux installations telles que les sites d'enfouissement et les systèmes de gestion de déchets, les permis de prélèvement d'eau et les permis relatifs aux pesticides.

- **Planification de l'aménagement du territoire** – Gérer ou éliminer une activité comportant une menace future au moyen de politiques que doivent prendre en compte les plans officiels d'aménagement du territoire, les règlements municipaux de zonage et la réglementation des plans d'implantation.
- **Interdiction** – Interdire certaines activités existantes ou futures qui représentent une menace particulièrement importante pour les sources d'eau potable. Cet outil doit être utilisé seulement en dernier recours si le comité est convaincu qu'aucune autre méthode ne réduira le risque posé par l'activité.

Les comités de protection des sources sont tenus de désigner un organisme de mise en oeuvre pour chaque politique, tel qu'un ministère ou un organisme du gouvernement, une municipalité ou un office de protection de la nature. À la suite de l'approbation des plans par le ministère de l'Environnement, les organismes de mise en oeuvre sont responsables, au bout du compte, de la mise en oeuvre des politiques contenues dans les plans. Ils doivent également présenter au ministère de l'Environnement un rapport sur les progrès de la mise en oeuvre des politiques.

Depuis l'exercice 2004-2005, le gouvernement de l'Ontario a investi plus de 240 millions de dollars dans la planification de la protection des sources et la mise en oeuvre des plans connexes; moins de 20 % de ce montant a été consacré à la mise en oeuvre des plans. Cela ne comprend pas le temps investi par les membres des comités de protection des sources, les offices de protection de la nature, les municipalités et le personnel ministériel provincial. Jusqu'en 2011, le ministère des Richesses naturelles et le ministère de l'Environnement finançaient conjointement le programme. En 2011, le ministère de l'Environnement a assumé la responsabilité du financement du programme. La **figure 6** présente une ventilation du financement total à ce jour.

Figure 6 : Ventilation du financement total octroyé pour l'élaboration et la mise en oeuvre des plans de protection des sources sur une période de 10 ans depuis 2004-2005

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Initiative du Programme	Financement depuis 2004-2005 (en milliers de dollars)	% du financement total
Financement de la capacité – Offices de protection de la nature : Appuyer l'élaboration des plans de protection des sources, les coûts du Comité de protection des sources, les consultations et autres obligations prescrites par la loi.	117 900	
Études techniques : Appuyer l'exécution des travaux techniques nécessaires à l'élaboration des rapports d'évaluation et des plans de protection des sources.	57 400	
Études sur la quantité d'eau : Appuyer la réalisation des études sur la quantité d'eau et l'inclusion des résultats dans les plans de protection des sources.	28 000	
Total – Planification	**203 300**	**84**
Soutien aux initiatives locales : Appuyer les mesures prises volontairement par les propriétaires terriens afin de pallier les menaces pour les sources d'eau potable avant la mise en oeuvre des plans approuvés de protection des sources.	24 500	
Fonds d'aide aux municipalités pour la protection des sources : Financement ponctuel visant à aider les petites municipalités à couvrir le coût de la mise en oeuvre des plans de protection des sources.	13 500	
Total – Mise en oeuvre	**38 000**	**16**
Total	**241 300**	**100**

Retards dans l'approbation et la mise en oeuvre des plans de protection des sources d'eau

Quatorze ans après la crise de Walkerton et 12 ans après que la Commission d'enquête sur Walkerton eut recommandé pour la première fois l'élaboration de plans locaux de protection des sources d'eau, le ministère de l'Environnement en est encore au stade de l'examen et de l'approbation des plans. Lors de notre audit, seulement trois plans avaient été approuvés, et ce, pour des régions comptant un nombre relativement faible de prises d'eau municipales qui desservent environ 5 % de la population de la province (en date de septembre 2014, huit plans étaient approuvés). Le ministère de l'Environnement n'a pas d'échéancier précis quant au moment où tous les plans seront approuvés, mais, selon son meilleur scénario, tous les plans devraient être approuvés d'ici 2016.

Les comités de protection des sources devaient préparer et soumettre avant août 2012 à l'examen et à l'approbation du ministère de l'Environnement les plans de protection des sources qu'ils proposaient. Si les 22 plans proposés ont été effectivement soumis au ministère de l'Environnement dans les délais prévus, les sections suivantes mettent toutefois en relief des problèmes concernant l'exhaustivité des plans soumis, le processus d'examen et d'approbation des plans et leur mise en oeuvre une fois qu'ils sont approuvés.

Taux de rotation important du personnel ministériel responsable de l'examen des plans de protection des sources d'eau

L'examen de chaque plan de protection des sources d'eau s'effectue sous la direction de l'un des quatre coordonnateurs d'examen du ministère de l'Environnement, lesquels jouent un rôle déterminant dans l'examen et l'approbation des plans. Les coordonnateurs ont notamment les responsabilités suivantes : évaluer si les plans ont été préparés en conformité avec la *Loi sur l'eau saine*; évaluer si les politiques proposées dans les plans permettent de remédier aux menaces pour l'eau potable; coordonner l'examen des données techniques contenues dans les plans par les experts du ministère de l'Environnement; enfin, faciliter la médiation entre les comités de protection des sources et les autres ministères et organismes gouvernementaux qui auront à mettre en oeuvre, au bout du compte, les politiques proposées. Nous avons remarqué que trois des quatre coordonnateurs avaient quitté leur emploi au début de 2014 pour des raisons telles que le départ à la retraite. Le ministère de l'Environnement a pourvu les postes vacants au printemps 2014 et a embauché cinq coordonnateurs temporaires supplémentaires pour réduire l'arriéré; toutefois, compte tenu de la complexité des plans, les nouveaux coordonnateurs ont beaucoup à apprendre avant d'être pleinement efficaces dans leurs fonctions et cet apprentissage peut prendre plusieurs mois.

Les plans de protection des sources d'eau de sept régions n'étaient pas accompagnés des bilans hydrologiques requis pour être approuvés

En vertu de la *Loi sur l'eau saine*, tant la qualité que la quantité des sources d'eau doivent être protégées et, par conséquent, les plans doivent traiter des menaces pour les deux aspects. Douze des 19 régions avaient cerné des menaces pour la quantité d'eau dans certaines zones et l'existence de ces menaces nécessitait un bilan hydrologique plus détaillé pour évaluer l'importance de la menace. Les bilans hydrologiques indiquent l'apport en eau d'un bassin versant, la quantité d'eau qui est stockée et le volume d'eau qui en sort. Ces renseignements permettent de déterminer la quantité d'eau disponible pour les usages humains tout en garantissant qu'il en reste suffisamment pour les processus naturels (par exemple, un bassin versant doit contenir suffisamment d'eau pour assurer le maintien des ruisseaux, des rivières et des lacs qui alimentent les écosystèmes). Même si elles avaient

soumis leurs plans de protection des sources d'eau à l'approbation du ministère de l'Environnement, 8 des 12 régions s'employaient encore à mettre au point leurs bilans hydrologiques détaillés au 31 mars 2014. D'après les comités de protection des sources avec lesquels nous avons discuté, le retard d'exécution des bilans hydrologiques s'explique par deux facteurs principaux : premièrement, la complexité de la tâche et, deuxièmement, l'absence d'experts-conseils compétents pour effectuer le travail. Le ministère de l'Environnement nous a informés qu'il approuverait les plans seulement après avoir reçu les bilans hydrologiques. Au moment de la rédaction du présent rapport, sept régions n'avaient toujours pas transmis leurs bilans.

Le ministère de l'Environnement a dû mener de nombreuses séances de médiation entre les comités de protection des sources et les autres ministères et organismes gouvernementaux

Une quantité considérable de temps a été consacrée à la médiation entre les comités de protection des sources et les autres ministères et organismes gouvernementaux touchés par les politiques proposées dans les plans. Bien que la *Loi sur l'eau saine* oblige les parties touchées à se conformer aux politiques, la médiation entreprise par le Ministère a échoué dans certains cas et il a fallu exclure des politiques envisagées initialement par les comités de protection des sources certaines menaces importantes pour les sources d'eau. Par exemple, la Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS) est un organisme gouvernemental autofinancé et sans but lucratif qui relève, en vertu de la loi, du ministre des Services aux consommateurs. La CNTS est chargée d'améliorer la sécurité du public au moyen de programmes tels que le Programme de la sécurité des combustibles dans le cadre duquel elle réglemente le transport, l'entreposage, la manutention et l'utilisation des combustibles. Les plans de protection des sources énumèrent plus de 4 700 menaces pour les prises d'eau dans les différentes régions en lien avec la manutention et l'entreposage du carburant. Les déversements de carburant peuvent contaminer de façon importante les sources d'eau; par exemple, un seul gallon de pétrole peut contaminer un million de gallons d'eau. Les plans de protection des sources proposent des politiques pour remédier à ces menaces, par exemple demander à la CNTS d'augmenter le nombre d'inspections des réservoirs de carburant dans les zones situées à proximité des prises d'eau ou exiger que la CNTS communique aux offices de protection de la nature et aux municipalités les renseignements sur les déversements de carburant ou qu'elle participe à l'élaboration et à la prestation de programmes d'information et de sensibilisation sur la manutention et l'entreposage sécuritaires du carburant. Au départ, la CNTS n'était pas d'accord pour intégrer les politiques proposées à ses activités, car elle estimait que les politiques ne cadraient pas avec son mandat. Elle a plutôt demandé de supprimer son nom comme organisme de mise en oeuvre des politiques et que les comités confient la mise en oeuvre à un organisme plus pertinent ou qu'ils suppriment les politiques des plans. Cette situation a donné lieu à d'importantes consultations entre la CNTS, les comités de protection des sources et le ministère de l'Environnement qui étaient toujours en cours au moment de notre audit.

Incertitude du financement de la mise en oeuvre des politiques contenues dans les plans de protection des sources

Le rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton souligne qu'il est important que le ministère de l'Environnement assume la responsabilité de tous les aspects de l'approvisionnement en eau potable salubre, y compris la protection des sources. Le ministère de l'Environnement n'a pas de stratégie à long terme actuellement qui prévoit :

- le financement et la surveillance des municipalités et des offices de protection de la nature pour garantir que les plans de protection des

sources sont mis en oeuvre comme il se doit une fois qu'ils ont été approuvés;

- la mise à jour en temps opportun des plans de protection des sources pour faire en sorte que l'information sur les menaces locales indiquées dans les plans à l'égard des sources d'eau, ainsi que les politiques pour y remédier, demeurent à jour.

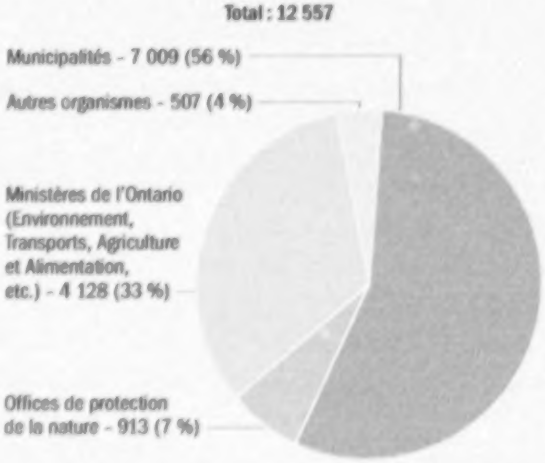
Les 22 plans de protection des sources qui ont été élaborés par les comités de protection des sources pour 19 régions de la province proposent plus de 12 500 politiques pour réduire ou éliminer les menaces contre les sources d'eau potable. Comme on peut le voir dans la **figure 7**, les municipalités et les offices de protection de la nature sont responsables de la mise en oeuvre d'environ les deux tiers des politiques proposées. Il leur incombera également de veiller à la mise à jour des plans pour qu'ils demeurent pertinents.

Toutefois, une fois que les plans sont approuvés par le ministère de l'Environnement, il reste beaucoup d'incertitude quant au responsable du financement de la mise en oeuvre. Plus précisément, les municipalités et les offices de protection de la nature comptent sur la province pour obtenir du financement supplémentaire. La question du financement touche davantage les petites municipalités, car contrairement à certaines grandes municipalités qui peuvent compter sur une assiette d'impôt foncier importante, les petites municipalités auraient de la difficulté à financer la mise en oeuvre des plans de protection des sources avec leur assiette fiscale actuelle. En tout, les plans proposés contiennent environ 50 politiques nécessitant du financement de la part du ministère de l'Environnement ou du ministère de l'Agriculture pour soutenir la mise en oeuvre des plans. Par exemple, certaines politiques visent à financer des programmes d'encouragement des propriétaires fonciers qui subiraient des pertes ou devraient engager des coûts pour mettre en oeuvre les politiques de protection des sources.

Dans une lettre datée de février 2014 rédigée par Conservation Ontario (l'organisme qui soutient le réseau d'offices de protection de la nature dans la province) à l'intention du sous-ministre de l'Environnement et de l'Action sur le changement climatique au nom des 36 offices de protection de la nature de l'Ontario, Conservation Ontario disait s'inquiéter de l'avenir à court terme du programme de protection des sources en raison de l'incertitude à l'égard du financement futur. Plus précisément, la lettre affirmait que le succès de la mise en oeuvre de la *Loi sur l'eau saine* est fortement tributaire du savoir, de l'expertise et des compétences des professionnels qui ont une longue expérience du programme. Cependant, l'incertitude qui entoure le financement futur du programme met en péril le maintien en poste de ces personnes. En fait, un grand nombre de gens clés quittent le programme pour se trouver un autre emploi ou sont congédiés à cause des contraintes financières. Nous avons relevé un exemple d'une telle situation dans l'une des petites régions dont le plan de protection des sources avait été approuvé par le ministère de l'Environnement. Dans cette région, à cause du financement incertain, un office de protection de la nature avait perdu la plupart des employés qui étaient responsables de l'élaboration du plan de la région.

Figure 7 : Ventilation du nombre total de politiques selon les organismes responsables de leur mise en oeuvre

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Dans notre sondage des comités de protection des sources et des offices de protection de la nature, 80 % des répondants ont affirmé que le retard de l'approbation des plans et l'incertitude du financement de leur mise en oeuvre freinaient l'élan et mettaient ainsi en péril le programme. Les membres des comités se désintéressent tout simplement du processus et commencent à démissionner, ce qui entraîne une perte de savoir technique. Les municipalités réaffectent des employés dont certains avaient reçu auparavant de la formation pour devenir responsables de la gestion des risques en prévision de l'approbation des plans (nous en discutons de façon plus détaillée ci-dessous). Le retard de l'approbation et de la mise en oeuvre des plans a les conséquences suivantes :

- Il est impossible d'effectuer le travail nécessaire pour protéger les sources d'eau potable en conformité avec les politiques proposées dans les plans. Par exemple, les politiques interdisent peut-être la construction d'une station-service à proximité d'une source d'eau potable. En l'absence des politiques approuvées, la station-service pourrait être construite dans l'intervalle et le ministère de l'Environnement devrait alors gérer le risque qu'elle représente pour la source d'eau.
- Les offices de protection de la nature nous ont informés que certains plans pourraient devenir désuets et nécessiter une mise à jour avant d'être mis en oeuvre. Il faudra alors engager des coûts supplémentaires.
- La formation approfondie des employés municipaux risque de devenir obsolète et il faudra alors engager des coûts supplémentaires pour former de nouveau le personnel. En 2011, le ministère de l'Environnement a commencé à offrir de la formation obligatoire aux responsables municipaux de la gestion des risques auxquels incombera, au bout du compte, la mise en oeuvre des politiques exécutoires contenues dans les plans de protection des sources. Les qualifications obtenues dans le cadre de cette formation viennent à échéance après cinq ans. Si la mise en oeuvre de la majorité des plans n'est pas amorcée en 2016, il faudra engager des coûts supplémentaires pour former de nouveau un grand nombre des responsables de la gestion des risques.

RECOMMANDATION 1

Pour que les plans de protection des sources d'eau soient examinés, approuvés et mis en oeuvre en temps opportun, le ministère de l'Environnement doit :

- prendre un engagement ferme à l'interne quant au moment où les plans doivent être approuvés, puis examiner la dotation actuelle des postes clés responsables de l'examen et de l'approbation des plans pour s'assurer qu'il y a suffisamment de personnel pour respecter l'engagement;
- collaborer avec les comités de protection des sources pour que les bilans hydrologiques non reçus soient achevés et présentés dès que possible;
- en consultation avec les municipalités et les offices de protection de la nature, mettre au point une approche pour financer la mise en oeuvre d'un grand nombre des politiques contenues dans les plans une fois que ces derniers ont été approuvés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement convient avec la vérificatrice générale que les plans de protection des sources d'eau doivent être examinés, approuvés et mis en oeuvre en temps opportun. Le Ministère a créé des équipes internes spécialisées qui concentrent leurs efforts sur l'approbation et la mise en oeuvre des plans. De plus, il collabore avec des experts en la matière au gouvernement ainsi qu'avec les partenaires du programme tels que les municipalités, les offices de protection de la nature et les comités de protection des sources pour accélérer l'approbation

des plans. Le Ministère est en voie d'approuver la moitié des 22 plans de protection des sources d'ici la fin de 2014 et il s'est fixé comme objectif de les avoir tous approuvés d'ici la fin de 2015.

Le Ministère continue de travailler avec les comités de protection des sources pour que le reste des études techniques (c'est-à-dire les bilans hydrologiques détaillés) soient achevées rapidement, tout en étant conscient du fait que les experts techniques externes qui doivent effectuer ce travail sont en nombre limité et qu'il s'agit là d'un facteur contraignant.

Le gouvernement de l'Ontario a financé le processus de planification de la protection des sources à hauteur de 240 millions de dollars à ce jour pour, par exemple, investir dans des études techniques et scientifiques, élaborer des plans locaux et encourager la prise de mesures volontaires précoces par les propriétaires fonciers. Le Ministère a écouté les petites municipalités rurales qui avaient besoin d'aide pour se préparer en vue de la mise en oeuvre et leur a répondu en leur accordant du financement par l'entremise du Fonds d'aide aux municipalités pour la protection des sources doté d'un montant de 13,5 millions de dollars. Dorénavant, la mise en oeuvre des plans locaux de protection des sources est une responsabilité partagée avec tous les partenaires du programme.

RECOMMANDATION 2

À long terme, le ministère de l'Environnement, de concert avec les comités de protection des sources, doit élaborer une stratégie qui préconise la mise à jour des plans en temps opportun pour faire en sorte que l'information sur les menaces locales à l'égard des sources d'eau, ainsi que les politiques visant à éliminer ou à atténuer les menaces, demeurent à jour.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement convient que les plans de protection des sources doivent être mis à jour en temps opportun pour faire en sorte que l'information sur les menaces à l'égard des sources d'eau, ainsi que les politiques pour y remédier, demeurent à jour. Dorénavant, tous les plans de protection des sources auront un mécanisme de mise à jour.

Limites des plans de protection des sources d'eau

En se fondant sur l'examen d'un échantillon de plans, l'expert en politique de l'eau dont nous avons retenu les services a souligné que les plans de protection des sources d'eau permettront d'atteindre le but de la *Loi sur l'eau saine* au fil du temps à la condition qu'ils soient approuvés et mis en oeuvre le plus tôt possible et que la version initiale des plans fasse au moins l'objet d'une mise à jour accompagnée d'améliorations pour tenir compte des lacunes et des défis imprévus. À cet égard, nous attirons l'attention sur les points suivants en ce qui a trait aux 22 plans qui ont été soumis à l'approbation du ministère de l'Environnement :

Le cadre du Ministère n'indique pas toutes les menaces importantes pour les sources d'eau

Le cadre du ministère de l'Environnement, que les comités de protection des sources utilisent pour élaborer leurs plans, contient des règles techniques pour évaluer l'importance des 21 menaces (voir la **figure 3**) pour les prises d'eau potable. Les comités peuvent élaborer des politiques plus rigoureuses pour gérer les menaces considérées comme importantes. Pour déterminer l'importance d'une menace, les règles attribuent une cote au risque associé à la menace et à la vulnérabilité d'une prise d'eau à la menace.

D'après le ministère de l'Environnement, la protection des eaux souterraines repose sur des bases scientifiques solides alors que la protection des eaux de surface est une nouvelle science. C'est ce qui explique que les règles techniques qu'il utilise pour classer les menaces pour les eaux de surface qui alimentent les prises d'eau potable sont limitées et nécessitent une mise à jour pour tenir compte des nouvelles données scientifiques.

Les comités de protection des sources et les offices de protection de la nature nous ont laissé entendre que le système de cotation ne leur permettait pas de classer correctement plusieurs menaces qu'ils considéraient comme importantes. Le fait est que les données et les hypothèses utilisées dans le système de cotation pour déterminer, en particulier, le risque associé à une menace sont désuètes. Par exemple, parmi les menaces que le système ne permettait pas de classer comme étant importantes, mentionnons le transport des produits pétroliers dans un pipeline, le transport de matières dangereuses sur des eaux de surface ou dans leur voisinage, ainsi que l'épandage de sel de voirie et l'entreposage de la neige. Les comités de protection des sources et les offices de protection de la nature ont également fait remarquer que, compte tenu du long délai qui a été nécessaire pour élaborer et approuver les plans de protection des sources, les nouveaux renseignements recueillis depuis nécessitent une mise à jour du système de cotation.

RECOMMANDATION 3

Pour renforcer la protection des sources d'eau et mieux garantir que toutes les menaces importantes sont cernées et prises en compte, le ministère de l'Environnement doit veiller à ce que les données et les hypothèses utilisées dans son cadre d'évaluation de l'importance des menaces pour les prises d'eau potable dans les différentes régions de la province sont à jour et permettent bel et bien de classer les menaces importantes comme telles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement est déterminé à s'assurer que son cadre global d'évaluation des menaces importantes pour l'eau de consommation demeure à jour. Les nouvelles menaces seront automatiquement consignées et seront prises en compte durant la mise à jour et l'examen des plans.

De plus, dans le cadre de l'approbation des plans, les municipalités et les comités de protection des sources devront rendre compte annuellement de la mise en oeuvre de la protection des sources et indiquer les nouveaux problèmes. Également, des liens précis ont été établis entre le cadre municipal d'aménagement du territoire et la planification de la protection des sources, et les municipalités peuvent ainsi jouer un rôle beaucoup plus proactif dans la détermination et la gestion des menaces éventuelles pour les sources d'eau potable.

Les plans de protection des sources n'abordent pas toutes les menaces éventuelles pour les prises d'eau potable dans les Grands Lacs

L'approvisionnement en eau potable de la majeure partie de la population de l'Ontario provient des Grands Lacs. Dans ses règles techniques visant à classer les menaces importantes pour les Grands Lacs, le ministère de l'Environnement est parti de l'hypothèse que de nombreuses prises d'eau potable dans les Grands Lacs se trouvent en eau profonde loin de la berge et qu'elles ne sont donc pas susceptibles d'être contaminées à des concentrations qui rendraient l'eau impropre à la consommation. Toutefois, nous avons demandé des renseignements sur la profondeur et la distance de la berge de toutes les prises d'eau municipales dans les Grands Lacs et constaté que le ministère de l'Environnement n'avait pas ces données. Les offices de protection de la nature que nous avons visités nous ont informés qu'une seule des 154 prises d'eau des Grands Lacs,

qui approvisionne une partie de la région du Grand Toronto, est vraiment profonde et éloignée de la berge (elle se situe à 80 mètres de profondeur et à 2 kilomètres de la berge). Les autres prises d'eau sont beaucoup plus près de la berge et plus près de la surface (certaines se trouvent très près de la berge et à seulement trois mètres de profondeur).

À la suite de longues discussions, le ministère de l'Environnement a permis aux comités de protection des sources et aux offices de protection de la nature d'utiliser une autre méthode, à savoir la « modélisation d'événements » pour évaluer les menaces importantes pour les prises d'eau potable dans les Grands Lacs. Cette méthode simule si des événements tels qu'un déversement de contaminants atteindront les prises d'eau à des concentrations suffisamment élevées pour représenter une menace pour la santé humaine. Dans les huit régions comptant des prises d'eau dans les Grands Lacs, la « modélisation d'événements » a servi à déterminer si des déversements – provenant de sources telles qu'un pipeline transportant des produits pétroliers ou de grandes installations industrielles et municipales sur les rives des Grands Lacs – pourraient être classés comme une menace importante.

Les résultats de la modélisation ont révélé que les contaminants peuvent effectivement atteindre les prises d'eau potable dans les Grands Lacs à des concentrations élevées. Les comités de protection des sources ont alors élaboré des politiques dans leurs plans de protection des sources pour faire face à cette éventualité. Toutefois, en l'absence de financement supplémentaire, les comités n'ont pu simuler qu'un nombre limité de scénarios. Par conséquent, les comités de protection des sources et les municipalités nous ont informés qu'il y a un risque que les déversements provenant d'autres installations industrielles et commerciales existantes puissent également représenter une menace importante pour les prises d'eau dans les Grands Lacs, mais les plans n'en font pas état. Les offices de protection de la nature et les comités de protection des sources nous ont confirmé qu'ils ne disposaient ni des ressources ni du temps nécessaires pour dresser une liste complète des conditions et des activités côtières qui représentent une menace pour les prises d'eau potable dans les Grands Lacs.

RECOMMANDATION 4

Pour que les plans de protection des sources d'eau prennent en compte toutes les menaces éventuelles pour les prises d'eau potable dans les Grands Lacs, le ministère de l'Environnement doit travailler avec les offices de protection de la nature et les comités de protection des sources pertinents pour dresser une liste complète des conditions et des activités côtières qui représentent une menace pour les prises d'eau, évaluer les conditions et incorporer des moyens de gérer ces menaces dans les plans de protection.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement convient avec la vérificatrice générale qu'il est d'une importance cruciale de protéger les Grands Lacs contre les menaces éventuelles pour l'eau potable. L'Ontario s'est doté d'un cadre de réglementation rigoureux pour protéger la qualité et la quantité de l'eau. Les lois et les programmes de protection de l'eau reposent sur les connaissances scientifiques et, dans bien des cas, s'appliquent à l'échelle d'un écosystème ou d'un bassin versant.

Le Ministère continue de collaborer avec le gouvernement fédéral, ainsi qu'au niveau international dans le cadre de l'Accord Canada-États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, pour fixer des objectifs en lien avec la charge d'éléments nutritifs, l'assainissement des sites contaminés, la planification de la prévention des déversements et l'amélioration de la santé globale des Grands Lacs.

Le Ministère travaille avec les offices de protection de la nature et les municipalités pour étoffer la liste actuelle des activités posant des

menaces sur les Grands Lacs. Cela comprend l'évaluation des usines de traitement des eaux usées, des pipelines et des installations d'entreposage du carburant. Nous continuerons de collaborer avec les offices de protection de la nature et les municipalités dans le cadre des mises à jour futures des plans pour que toutes les activités côtières qui représentent une menace soient consignées. La surveillance et les enquêtes se poursuivront et mettront l'accent, au besoin, sur les menaces et les conditions à l'échelle des lacs qui sous-tendent les menaces localisées.

Puits privés exclus de la planification de la protection des sources

Selon les estimations, l'approvisionnement en eau potable de 1,6 million de personnes en Ontario provient de puits privés. À la suite de la tragédie de Walkerton, le second rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton soulignait que « la protection des sources d'eau potable peut, dans certains cas, s'avérer moins coûteuse que le traitement de l'eau contaminée. La protection des sources est, en outre, la seule mesure de protection dont bénéficient certains consommateurs – à l'heure actuelle, nombre de personnes vivant en milieu rural boivent telle quelle l'eau provenant de puits. La protection de ces sources souterraines est la seule barrière que comprend leur système d'approvisionnement en eau potable. »

En novembre 2008, le ministère de l'Environnement a adopté un règlement en application de la *Loi sur l'eau saine* qui exclut les puits ou prises d'eau privés de la planification de la protection des sources. Le règlement a été élaboré en consultation avec les parties qui interviennent dans la planification de la protection des sources. Pour accélérer le processus, les parties ont convenu d'exclure de la phase initiale de la planification de la protection des sources les puits ou prises d'eau qui desservent une seule résidence privée, mais la possibilité de les inclure sera examinée au cours des phases subséquentes. En vertu de la Loi, les municipalités pouvaient demander, au moyen d'une résolution du conseil, qu'un groupe comptant six puits ou prises d'eau privés ou plus ou qu'un puits desservant une installation désignée comme une école ou une garderie soit inclus dans la planification de la protection des sources. Nous avons toutefois remarqué que la plupart des municipalités n'avaient pas opté pour cette possibilité.

Il incombe au propriétaire d'un puits privé d'en assurer l'entretien et d'effectuer les analyses de l'eau. Santé publique Ontario offre d'effectuer gratuitement les analyses pour déceler la contamination bactérienne; toutefois, il en coûte en moyenne 150 $ pour analyser l'eau d'un puits afin de déceler la contamination chimique et ces analyses sont effectuées par des laboratoires privés. Comme il n'existe pas de données exactes sur le nombre total de puits privés dans la province, il est impossible de connaître le pourcentage de propriétaires de puits privés qui ont fait effectuer des analyses de l'eau.

Nous avons demandé les résultats des analyses de l'eau effectuées par Santé publique Ontario pour déceler la contamination bactérienne et constaté que le nombre d'échantillons d'eau de puits privés soumis à une analyse avaient diminué dans l'ensemble de 40 % depuis 2003. Les propriétaires de puits privés ont soumis environ 166 000 échantillons d'eau à Santé publique Ontario en 2013 et l'analyse a révélé que 36 % étaient contaminés par des bactéries, dont *E.coli*. Si les puits privés étaient assujettis aux mêmes normes de salubrité que les réseaux d'eau potable publics (c'est-à-dire qu'aucune bactérie, y compris la bactérie *E.coli*, ne doit être détectée par 100 ml d'eau potable analysée), l'eau des puits dont l'analyse a révélé la présence de bactéries serait considérée comme impropre à la consommation.

Le gouvernement ne dispose pas de données sur le nombre de puits privés dont l'eau a été analysée pour déceler la présence de contaminants chimiques, car ces analyses sont effectuées par des laboratoires privés. Toutefois, le ministère de l'Environnement, au moyen d'environ 380 puits de

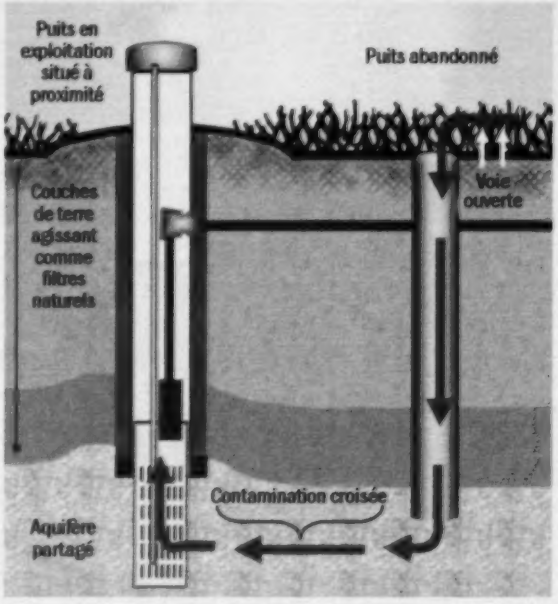
contrôle situés principalement dans le Sud de l'Ontario, surveille si la présence d'un ensemble de produits chimiques dans les eaux souterraines dépasse les normes jugées sécuritaires pour les réseaux d'eau potable publics. Il n'existe aucun mécanisme actuellement pour aviser les propriétaires de puits privés que les concentrations de produits chimiques dans les eaux souterraines dépassent les niveaux acceptables. En 2013, l'analyse de l'eau de 31 puits individuels a révélé que les concentrations de produits chimiques, principalement le fluorure et le nitrate, avaient dépassé les normes acceptables pour l'eau potable de près de 30 % en moyenne. Le fluorure et le nitrate peuvent pénétrer dans les eaux souterraines de façon naturelle ou provenir du ruissellement des engrais utilisés dans les zones agricoles, d'écoulements de fosses septiques et de systèmes de traitement des eaux d'égout ou provenir de sources industrielles. En effet, l'eau des puits privés alimentés par ces sources d'eaux souterraines serait contaminée jusqu'à ce que les concentrations de produits chimiques reviennent à des niveaux acceptables.

Le risque que représentent les puits abandonnés pour les sources d'eaux souterraines n'est pas pris en compte dans la planification de la protection des sources d'eau

Les puits abandonnés qui n'ont pas fait l'objet d'une mise hors service en bonne et due forme représentent un risque pour les eaux souterraines. Comme on peut le voir dans la **figure 8**, ces puits offrent une voie sans obstacle vers les aquifères qui contourne les processus de filtration naturelle des différentes couches terrestres. Seule la mise hors service en bonne et due forme des puits abandonnés peut atténuer le risque qui leur est associé. En Ontario, les puits taris et les puits non utilisés doivent être obturés et scellés conformément au règlement pris en application de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*. Pour minimiser le risque que le puits contamine les sources d'eaux

Figure 8 : Exemple de contamination croisée causée par un puits abandonné qui a été mis hors service de façon inappropriée

Source des données : adaptation d'une illustration d'Agriculture et Agroalimentaire Canada



souterraines, le règlement énonce des exigences précises quant au choix du matériau de remblayage pour obturer le puits, à la profondeur du remblayage et à la façon correcte de sceller le puits au niveau du sol.

D'après les registres du ministère de l'Environnement, environ 60 000 puits abandonnés ont fait l'objet d'une mise hors service en bonne et due forme en Ontario. Le ministère de l'Environnement a reconnu que ses renseignements ne sont peut-être pas complets, car de nombreux puits ont été abandonnés avant les années 1920, époque à laquelle il a commencé à assurer le suivi des puits abandonnés. De plus, les propriétaires fonciers privés hésitent à signaler les puits abandonnés sur leurs biens-fonds, car la mise hors service en bonne et due forme d'un puits peut coûter 10 000 $. Toutefois, un rapport pancanadien publié récemment par l'Université de l'Alberta estimait que l'Ontario comptait 730 000 puits abandonnés. Par conséquent, les données probantes laissent penser qu'il y

a peut-être de nombreux puits abandonnés dans la province qui n'ont pas été mis hors service comme il se doit et ces puits représentent une menace pour les sources d'eaux souterraines. Toutefois, ils ne font pas partie de la liste des 21 menaces précises qui doivent être prises en compte dans la planification de la protection des sources d'eau.

RECOMMANDATION 5

Pour renforcer la protection des sources d'eau, le ministère de l'Environnement doit examiner la possibilité d'exiger que les plans de protection des sources indiquent les menaces pour les sources d'eau qui alimentent les puits et les prises d'eau privés ainsi que les menaces que des puits abandonnés peuvent représenter pour les sources d'eaux souterraines, et prévoient des moyens d'y remédier. De même, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les bureaux de santé publique, le ministère de l'Environnement doit établir des mécanismes pour aviser les propriétaires de puits privés que les concentrations de bactéries et de produits chimiques dépassent, le cas échéant, les niveaux acceptables dans leur secteur.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement accueille favorablement la recommandation de la vérificatrice générale. Les activités du Ministère en lien avec la réglementation et la conformité sont axées sur les grands réseaux d'approvisionnement en eau potable tels que les réseaux municipaux qui desservent plus de 8 millions d'Ontariens. Un cadre réglementaire à volets multiples traite de la délivrance des permis, de la construction et de la mise hors service des puits privés en Ontario. Il importe de souligner que les propriétaires de puits privés sont responsables de la construction et de l'entretien en bonne et due forme de leurs puits. Le Ministère travaillera avec les offices de protection de la nature pour examiner la question des puits abandonnés dans les secteurs à risque important, car ces puits peuvent mettre en péril les eaux souterraines.

De concert avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, les bureaux de santé locaux et les offices de protection de la nature, le ministère de l'Environnement fournit du soutien et de l'aide dans plusieurs domaines aux propriétaires de puits privés. Si les concentrations de produits chimiques dans les eaux souterraines dépassent les critères relatifs à la santé, les résultats sont communiqués dans un délai de deux jours pour aviser et sensibiliser les gens comme il se doit. Le Ministère publie tous les renseignements provenant du programme de surveillance des eaux souterraines. Des trousses de prélèvement d'échantillons d'eau sont également offertes sans frais aux propriétaires de puits privés ainsi que des instructions sur la façon de prélever un échantillon et d'obtenir le résultat des analyses et sur les mesures à prendre si l'analyse révèle que le puits est contaminé. Les propriétaires de puits privés peuvent faire appel aux inspecteurs de la santé publique pour interpréter les résultats des analyses et obtenir des conseils pour remédier à ce genre de problème. Le Ministère, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, examinera et, au besoin, améliorera les méthodes qu'il utilise actuellement pour aviser comme il se doit les propriétaires de puits privés lorsque les concentrations de bactéries et de produits chimiques dépassent les niveaux acceptables dans leur secteur.

Des municipalités admissibles sont laissées à l'écart du financement ponctuel de la mise en oeuvre des plans de protection des sources

En 2013, le Ministère a reçu une approbation de financement ponctuel pour distribuer 13,5 millions de dollars sur trois ans aux municipalités

admissibles pour les aider à mettre en oeuvre les plans de protection des sources. Dans le cadre du Fonds d'aide aux municipalités pour la protection des sources (le Fonds), le Ministère a déterminé que 189 petites municipalités rurales étaient admissibles à ce financement et le recevraient. Les municipalités ont reçu des subventions allant de 18 000 $ environ jusqu'à 100 000 $. Un montant supplémentaire de 2,8 millions de dollars du Fonds a été réservé comme incitatif offert aux municipalités qui collaborent entre elles à la mise en oeuvre des politiques contenues dans les plans.

Le Ministère a alloué le financement du Fonds d'après une formule qui tenait compte du nombre de menaces indiquées dans les plans de protection des sources et des types de politiques que les municipalités sont tenues de mettre en oeuvre. À ce moment, il savait que certaines municipalités en étaient encore au stade de vérification du nombre de menaces, mais il a tout de même engagé la totalité des fonds avant la fin des vérifications. Par conséquent, dans certaines régions de protection des sources, d'autres municipalités ont été jugées admissibles au financement selon la formule, mais n'en ont pas reçu parce que tous les fonds avaient été distribués.

RECOMMANDATION 6

Pour faire en sorte d'allouer équitablement tout financement futur aux municipalités pour la mise en oeuvre des plans de protection des sources afin d'atteindre les objectifs fixés, le ministère de l'Environnement doit veiller à déterminer toutes les municipalités admissibles avant de distribuer les fonds.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement reconnaît que, pour obtenir les meilleurs résultats, il doit assurer une répartition équitable des fonds devant aider les municipalités à mettre en oeuvre les plans de protection des sources. Le Fonds d'aide aux municipalités pour la protection des sources doté d'un montant de 13,5 millions de dollars à distribuer sur trois ans, qui a été créé en 2013, ciblait les petites municipalités rurales. Quelque 189 petites municipalités rurales ont été jugées admissibles. Le ministère de l'Environnement a travaillé en collaboration avec le ministère des Finances pour définir « petite municipalité rurale » de manière à assurer la cohérence avec les autres programmes du gouvernement de l'Ontario. L'Association des municipalités de l'Ontario a approuvé sans réserve cette méthode de financement.

Le ministère de l'Environnement veillera, pour tout financement futur, à déterminer toutes les municipalités admissibles avant de distribuer les fonds.

Loi sur la gestion des éléments nutritifs

La source principale des bactéries mortelles qui ont contaminé le système d'eau potable de Walkerton était le fumier épandu sur les terres d'une exploitation bovine située à proximité de l'un des puits qui approvisionnait la ville en eau potable. Les activités menées à l'usine de traitement de l'eau n'avaient pas supprimé cette contamination. Globalement, un règlement pris en application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* exige que les grandes exploitations agricoles qui élèvent du bétail et produisent plus de 300 unités nutritives de fumier fassent appel à des personnes qui détiennent un certificat pour élaborer :

- Des stratégies de gestion des éléments nutritifs pour l'entreposage et la manutention du fumier. Par exemple, ces stratégies doivent prendre en compte la quantité de fumier produite par l'exploitation agricole, la taille, l'emplacement et d'autres critères précis se rapportant aux installations d'entreposage et si la superficie d'épandage permet d'accueillir la matière.

- Des plans de gestion des éléments nutritifs pour l'épandage du fumier. Par exemple, ces plans doivent faire état des sites et caractéristiques écologiquement sensibles situés à proximité et maintenir une zone tampon minimale adjacente aux puits et aux eaux de surface et indiquer les taux, les périodes et les méthodes d'épandage pour les différentes cultures que l'on peut trouver dans l'exploitation agricole.

Dans le cadre de la stratégie visant à inclure progressivement le reste des exploitations agricoles, le règlement exige également que les propriétaires fonciers élaborent des stratégies pour assurer l'entreposage et la manutention en bonne et due forme du fumier si l'exploitation agricole agrandit ses installations d'entreposage ou ses bâtiments d'élevage ou en construit des nouveaux. Aux termes du règlement, les exploitations agricoles qui n'élèvent pas de bétail et ne produisent donc pas de fumier, mais peuvent tout de même en épandre sur leurs cultures ne sont pas tenues d'élaborer des plans d'épandage.

Beaucoup d'exploitations agricoles de la province n'ont pas à se conformer à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et à ses règlements d'application

Selon les exigences de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et de ses règlements d'application, le nombre d'exploitations agricoles qui produisent et utilisent du fumier et sont assujetties à la Loi et à ses règlements est limité. De manière générale, le fumier qui est produit dans une exploitation agricole est épandu sur les cultures de celle-ci ou est fourni à d'autres exploitations agricoles qui l'épandent sur leurs cultures. D'après les renseignements recueillis dans le recensement le plus récent de Statistique Canada, soit celui effectué en 2011, nous avons calculé qu'environ 1,8 million d'unités nutritives de fumier ont été produites en Ontario cette année-là. Toutefois, le règlement pris en application de la Loi exigerait que des plans aient été mis en oeuvre pour assurer un épandage correct de seulement environ 800 000 unités nutritives, soit moins de la moitié des unités produites. L'exploitation agricole qui était la source de contamination de l'eau potable à Walkerton ne serait pas assujettie actuellement au règlement d'application de la Loi, car elle produisait seulement 60 unités nutritives de fumier environ, c'est-à-dire une quantité de beaucoup inférieure au seuil de 300 unités nutritives stipulé dans le règlement. Ni le ministère de l'Agriculture ni le ministère de l'Environnement n'avaient établi un échéancier précis pour inclure progressivement toutes les exploitations agricoles qui produisent ou épandent du fumier dans la province. À cet égard, l'Alberta et le Québec, des provinces canadiennes comparables qui comptent des exploitations d'élevage intensif, exigent que toutes les exploitations agricoles se conforment aux lois et règlements se rapportant à l'entreposage, à la manutention et à l'épandage du fumier.

Ni le ministère de l'Agriculture ni le ministère de l'Environnement ne disposaient de renseignements sur le nombre d'exploitations agricoles qui produisent plus de 300 unités nutritives de fumier et qui doivent donc le gérer en conformité avec la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et ses règlements d'application. Les deux ministères comptent plutôt sur l'information et la sensibilisation pour que les exploitations agricoles déclarent d'elles-mêmes si elles satisfont aux conditions énoncées dans la Loi et ses règlements. Toutefois, exception faite de l'information et de la sensibilisation initiale de certaines exploitations agricoles en 2003, au moment de l'entrée en vigueur du règlement pris en application de la Loi, le ministère de l'Agriculture a déployé peu d'efforts pour renseigner les agriculteurs sur leurs obligations en vertu de la Loi. Les cas de non-conformité d'exploitations agricoles se révèlent parfois à la suite de plaintes du public.

Des préoccupations se posaient également à l'égard des fermes de cultures commerciales qui pratiquent l'épandage d'engrais commerciaux contenant de l'azote et du phosphore. D'après le recensement de 2011 de Statistique Canada, l'épandage d'engrais commerciaux s'effectuait sur

environ les deux tiers, ou 2,4 millions d'hectares, des terres cultivées en Ontario. Toutefois, selon le règlement pris en application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, seules les grandes exploitations d'élevage de bétail, lesquelles représentent environ seulement 250 000 hectares de terres d'après le ministère de l'Agriculture, sont tenues d'élaborer des plans de gestion détaillés pour l'épandage des éléments nutritifs (y compris les engrais commerciaux). Les 2,1 millions d'hectares de terre restants sur lesquels des engrais commerciaux sont épandus n'étaient pas assujettis à cette planification. Les plans élaborés pour les grandes exploitations d'élevage de bétail, par exemple, déterminent la quantité d'éléments nutritifs pouvant être épandue sur les terres adjacentes à l'eau de surface et prescrivent également des zones tampons minimales pour protéger l'eau de surface et les puits municipaux. Dans le cas des autres exploitations agricoles, si l'environnement est contaminé à la suite d'une mauvaise gestion des éléments nutritifs, le ministère de l'Environnement peut déposer des accusations contre un agriculteur en vertu d'autres lois, mais seulement après coup et seulement si la contamination est signalée au ministère de l'Environnement et qu'il est possible de remonter jusqu'à la source ou à l'exploitation agricole qui en est la cause.

Le règlement pris en application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, qui comprend des exigences et des stratégies précises pour l'entreposage, la manutention et l'épandage du fumier, est entré en vigueur en 2003. Or, depuis, la contamination causée par le phosphore et l'azote continue de croître dans les bassins versants agricoles de la province. Entre 2004 et 2009, le ministère de l'Environnement a recueilli des données sur la qualité de l'eau dans les cours d'eau des bassins versants agricoles caractérisés par une production de fumier intensive. Dans 9 cours d'eau sur 15, la concentration moyenne de phosphore dépassait les Objectifs provinciaux de qualité de l'eau pour assurer la durabilité d'un écosystème sain. Dans presque tous les cours d'eau, les concentrations de nitrate dépassaient les niveaux recommandés par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (le Conseil se compose des ministres de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux). Depuis 2009, le ministère de l'Environnement continue de recueillir des données sur les cours d'eau, mais il n'avait pas analysé ces données au moment de notre audit. D'après notre examen des données, les niveaux de phosphore et d'azote continuent d'augmenter dans la majorité des cours d'eau pour lesquels des données sont recueillies.

Le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture ont reconnu la nécessité d'assujettir progressivement toutes les exploitations agricoles aux règlements d'application de la Loi, mais ils n'ont pas réussi à le faire à ce jour. En 2003, le Comité consultatif provincial de la gestion des éléments nutritifs (le Comité) a vu le jour pour formuler des recommandations à l'intention du ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et du ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique en lien avec certains aspects de la gestion des éléments nutritifs en Ontario. Les membres du Comité provenaient d'un large éventail de groupes d'intervenants, notamment les associations agricoles, l'industrie de l'élevage du bétail, les municipalités rurales et la communauté environnementale. Entre autres, le Comité était chargé de recommander un moyen efficace d'assujettir progressivement toutes les exploitations agricoles aux exigences de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et des règlements connexes. En 2006, ce mandat a été confié à un autre comité, mais ce dernier n'a pas lui non plus présenté de stratégie d'inclusion progressive, car cette tâche a été retranchée de son mandat.

RECOMMANDATION 7

Pour faire en sorte que les objectifs de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* soient atteints, le ministère de l'Environnement, de concert avec le ministère de l'Agriculture, doit mettre au point une approche pour recueillir de l'information

sur le nombre d'exploitations agricoles de la province qui doivent gérer les éléments nutritifs conformément à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et à ses règlements d'application.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement souscrit à la recommandation et est déterminé à faire en sorte que la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* (la Loi) s'applique de façon uniforme à toutes les exploitations agricoles pertinentes. À la suite de la mise en oeuvre des plans de protection des sources, les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture examineront la liste actuelle des approbations par rapport aux évaluations des menaces et aux exploitations agricoles existantes et élaboreront une stratégie pour garantir que les exploitations agricoles assujetties à la Loi sont gérées en conséquence.

Au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, le ministère de l'Agriculture a évalué le nombre d'exploitations agricoles existantes à l'aide de renseignements provenant de différentes sources pour s'assurer que les objectifs de la Loi étaient atteints. Depuis, les exploitations agricoles nouvelles et en expansion sont tombées sous le coup de la Loi, car les responsables municipaux de la délivrance des permis de construire ont exigé la preuve d'une stratégie approuvée de gestion des éléments nutritifs comme condition de l'obtention du permis. Le ministère de l'Agriculture étudiera d'autres approches pour recueillir de l'information sur les exploitations agricoles qui doivent gérer les éléments nutritifs en conformité avec la Loi.

RECOMMANDATION 8

Le ministère de l'Environnement, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, doit inclure progressivement le reste des exploitations agricoles de l'Ontario qui produisent ou épandent des éléments nutritifs de sorte qu'elles soient également assujetties aux exigences de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et de ses règlements d'application.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture accueillent favorablement la recommandation de la vérificatrice générale concernant l'inclusion progressive d'autres exploitations agricoles. Les deux ministères gèrent actuellement la production et l'épandage d'éléments nutritifs en vertu de cadres législatifs complémentaires visant à gérer les risques pour l'eau potable, c'est-à-dire la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et la *Loi sur l'eau saine*. La *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* a été mise en oeuvre pour gérer les risques associés à l'épandage d'éléments nutritifs sur les terres des grandes exploitations agricoles en expansion. Si les activités agricoles sont entreprises dans des secteurs à risque important, la *Loi sur l'eau saine* s'appliquerait à l'exploitation agricole sans égard à sa taille. Cela comprend les risques posés par les engrais, l'épandage de fumier, les carburants et les pesticides.

Dans le cadre de la mise en oeuvre des plans de protection des sources, les ministères collaboreront pour évaluer la gestion des risques découlant de l'épandage d'éléments nutritifs pour déterminer si l'inclusion progressive d'autres exploitations agricoles améliorerait la protection offerte par la *Loi sur l'eau saine*.

L'application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* par le ministère de l'Environnement est limitée

L'application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* par le ministère de l'Environnement consiste à inspecter les exploitations agricoles qui ont déclaré au Ministère qu'elles satisfont aux critères de la Loi. Le ministère de l'Environnement

vérifie alors la conformité à la Loi et aux règlements d'application dans trois domaines précis :

- l'épandage ou l'entreposage de matières de source agricole (par exemple le fumier);
- l'épandage de matières de source non agricole (par exemple les biosolides d'égouts et de papetières);
- l'indication appropriée des caractéristiques écologiquement vulnérables dans les plans d'épandage de matières de source non agricole.

En 2013-2014, le ministère de l'Environnement employait 17 inspecteurs agricoles à l'échelle de la province pour effectuer les inspections susmentionnées. Toutefois, comme on peut le voir dans la **figure 9**, le nombre d'inspections d'exploitations agricoles dont on sait qu'elles doivent se conformer à la Loi et à ses règlements d'application est limité. Nous avons noté que le ministère de l'Environnement pourrait viser et effectuer un plus grand nombre d'inspections. Plus précisément, compte tenu de l'effectif de 17 inspecteurs agricoles, l'objectif fixé de 336 inspections représente pour un inspecteur l'inspection de moins d'une exploitation agricole toutes les deux semaines. Pour plus de la moitié des inspections, nous avons remarqué que l'inspection ne prend pas plus d'une journée et qu'il faut compter quelques jours dans les autres cas. Malgré tout, en 2013-2014, le ministère de l'Environnement n'a pas atteint son objectif d'inspections, car il n'a effectué que 269 des 336 inspections prévues.

En raison de leur nombre limité, il se peut que les inspections ne soient pas une mesure de dissuasion efficace. Le ministère de l'Environnement n'est peut-être pas suffisamment présent dans la communauté agricole. Nous avons remarqué qu'environ 50 % des exploitations agricoles qui avaient été inspectées au cours des deux dernières années se sont révélées non conformes à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et à ses règlements d'application. Parmi elles, le ministère de l'Environnement a constaté qu'environ la moitié des cas de non-conformité posaient un risque ou une menace pour l'environnement ou pour la santé humaine découlant de la surcharge d'azote et de phosphore dans le sol. De plus, même si la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* permet de prendre des mesures punitives telles que la délivrance d'avis d'infraction pouvant donner lieu à l'imposition d'une amende par un tribunal provincial, nous avons remarqué que ces mesures étaient rarement appliquées. Au cours des 11 dernières années, le ministère de l'Environnement n'avait délivré que 7 avis de ce genre.

Au moment de la mise en oeuvre de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* en 2003, le ministère de l'Environnement a publié un règlement qui expose ses exigences pour les nouvelles installations d'entreposage de fumier et d'élevage de bétail, plus précisément en lien avec :

Figure 9 : Inspections, en 2013-2014, des fermes qui doivent se conformer à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique et ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales

Type d'inspection	Nombre de fermes*	Nombre d'inspections	% de fermes inspectées
Épandage et/ou stockage de matières de source agricole (p. ex. des engrais)	4 709	138	3
Épandage de matières de source non agricole sur les terres (p. ex. les biosolides issus du traitement des eaux usées et de la fabrication des pâtes et papiers)	1 456	104	7
Inspections visant à s'assurer que les caractéristiques écologiquement vulnérables ont été bien identifiées dans les plans de gestion des matières de source non agricole	1 456	27	2

* En février 2014

- la sélection d'un site (par exemple, les distances minimales requises des puits, des drains municipaux ainsi que d'une roche-mère ou d'un aquifère contenant de l'eau souterraine);
- la construction (par exemple, les exigences concernant la qualité du béton utilisé, la solidité de la structure du plancher et la mise en oeuvre d'un système de gestion des eaux de ruissellement provenant de l'installation).

Le règlement exige également qu'un ingénieur ou un géoscientifique professionnel effectue une étude de caractérisation de site (pour déterminer les types de sols et la présence d'un aquifère ou d'une roche-mère) pour mieux protéger l'environnement, notamment les sources d'eau. Les installations construites avant 2003 n'étaient pas tenues de respecter ces normes. Ni le ministère de l'Agriculture ni le ministère de l'Environnement ne connaissent le nombre d'installations d'entreposage du fumier et d'élevage du bétail que compte l'Ontario. Ils ne peuvent donc pas déterminer si les installations construites après 2003 l'ont été en conformité avec le règlement ni connaître les risques que les installations construites avant 2003 posent à l'environnement et aux sources d'eau potable. En 2001, Statistique Canada a recensé 70 % des exploitations agricoles de la province et a établi qu'il y avait 22 740 installations d'entreposage de fumier. Le recensement a permis de déterminer que bon nombre de ces installations se trouvaient dans un rayon de 30 mètres d'un puits. Aucun dénombrement subséquent des installations d'entreposage du fumier n'a été effectué et il n'y a jamais eu de dénombrement des installations d'élevage de bétail dans la province.

Nous avons également relevé plusieurs autres problèmes en lien avec l'application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et de ses règlements par le ministère de l'Environnement. Plus précisément :

- Actuellement, les inspections ne sont pas effectuées en fonction de critères de risque officiels. Les inspecteurs choisissent plutôt eux-mêmes les exploitations agricoles à inspecter, en collaboration avec leur supérieur. Une évaluation officielle des risques augmenterait la probabilité que les ressources soient affectées à l'inspection des exploitations agricoles qui sont les plus susceptibles d'être non conformes à la Loi et à ses règlements d'application ou de celles dont la non-conformité représente le plus grand risque pour l'environnement à cause des caractéristiques de l'exploitation agricole.
- Nous avons examiné un échantillon d'inspections d'exploitations agricoles considérées par le ministère de l'Environnement comme étant non conformes à la Loi et à ses règlements d'application et avons noté les points suivants :
  - Dans près des deux tiers des inspections de notre échantillon, l'inspecteur n'avait pas demandé à l'exploitation agricole de présenter un rapport au ministère de l'Environnement pour indiquer si les problèmes de non-conformité avaient été réglés. Nous avons remarqué qu'un grand nombre des exploitations agricoles étaient des récidivistes. Dans plusieurs cas, l'inspecteur s'était contenté de donner un avertissement verbal à l'agriculteur. Plus des deux tiers des problèmes de non-conformité représentaient un risque pour l'environnement. Par exemple, la non-conformité comprenait des zones tampons insuffisantes autour de fossés dans lesquels des éléments nutritifs pourraient s'accumuler graduellement et s'infiltrer dans les sources d'eaux souterraines, ainsi que l'absence de systèmes de gestion appropriés des eaux de ruissellement pour empêcher les éléments nutritifs de nuire à l'environnement, notamment les sources d'eau.
  - Dans près de 60 % des inspections de notre échantillon, les exploitations agricoles n'avaient pas fait état correctement des caractéristiques principales des activités

et des sites, telles que les installations d'entreposage du fumier et les bâtiments d'élevage, dans les stratégies ou plans approuvés qu'elles avaient soumis auparavant au ministère de l'Agriculture. Dans tous les cas, les inspecteurs du ministère de l'Environnement, qui ont effectué les inspections, ont invité l'agriculteur à mettre à jour sa stratégie ou son plan, mais ont négligé d'aviser le ministère de l'Agriculture pour qu'il puisse effectuer un suivi auprès de l'exploitation agricole.

- Dans 15 % des inspections de notre échantillon, nous avons remarqué que la gravité des problèmes de non-conformité n'était pas correctement documentée. Plus précisément, la non-conformité était consignée officiellement comme un problème administratif seulement; toutefois, d'après les notes des inspecteurs, le problème de non-conformité représentait un risque pour l'environnement.

RECOMMANDATION 9

Pour mieux garantir l'application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et des règlements connexes, le ministère de l'Environnement doit :

- fixer des objectifs d'inspection pertinents qui utilisent pleinement le personnel d'inspection et maximisent le nombre d'inspections effectuées;
- utiliser des critères de risque appropriés pour choisir les exploitations agricoles à soumettre à une inspection;
- effectuer un suivi de tous les cas de non-conformité relevés et favoriser la conformité en utilisant, au besoin, toutes les mesures punitives à sa disposition, telles que les avis d'infraction.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement convient avec la vérificatrice générale qu'il serait bénéfique d'examiner les critères de sélection des exploitations agricoles à soumettre à une inspection afin d'améliorer la sélection en fonction des risques. Le Ministère entreprendra l'examen de ses critères de sélection et les appliquera de façon plus uniforme dans les régions et les districts.

Les objectifs d'inspection fixés par le Ministère reposent sur plusieurs facteurs, notamment les aspects du site (emplacement, équipement, complexité de l'exploitation, proximité de zones vulnérables, etc.) et les antécédents en matière de conformité. Les inspecteurs sont affectés aux activités comportant les plus grands risques afin d'atteindre les objectifs de conformité du Ministère, notamment le choix des entreprises agricoles à soumettre à une inspection proactive. Les inspections comprennent l'examen du dossier, l'examen des renseignements supplémentaires à la suite de l'inspection du site et la rédaction du rapport d'inspection. En plus des inspections proactives, nos inspecteurs répondent à environ 450 plaintes par année provenant d'exploitations agricoles et concernant notamment des odeurs et des déversements associés à l'entreposage ou à l'épandage de matières, l'usage de pesticides, la construction de puits, la gestion des carcasses d'animaux d'élevage et d'autres questions environnementales en lien avec les activités agricoles. Le Ministère continuera d'améliorer sa méthode d'établissement des objectifs d'inspection afin de maximiser le nombre d'inspections effectuées.

Le personnel du ministère de l'Environnement travaille en collaboration avec les agriculteurs et le ministère de l'Agriculture pour aider les agriculteurs à remédier aux problèmes de non-conformité et à mettre en oeuvre des mesures préventives telles que le renouvellement des stratégies et des plans de gestion des éléments nutritifs. Le Ministère examinera la

possibilité d'utiliser les avis d'infraction comme outils de promotion de la conformité en vertu de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et se penchera sur l'élaboration de contraventions relevant de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Prélèvement d'eau

Depuis 1961, quiconque prélève plus de 50 000 litres d'eau par jour de sources d'eaux souterraines ou de surface en Ontario doit détenir un permis de prélèvement d'eau (appelé ci-après permis) délivré par le ministère de l'Environnement. Le système de permis vise à promouvoir le partage équitable des réserves d'eau, à assurer l'utilisation durable des ressources en eau, à protéger les fonctions naturelles de l'écosystème et à permettre au Ministère de mieux planifier et gérer l'usage des ressources en eau.

En mars 2014, la province comptait plus de 6 000 permis en vigueur, principalement dans le Sud de l'Ontario. Les titulaires de permis doivent tenir un registre des prélèvements d'eau quotidiens et transmettre ces renseignements au ministère de l'Environnement pour chaque année civile. On peut trouver de l'information sur les permis individuels sur le site Web du ministère de l'Environnement, par exemple l'objet du permis, la quantité d'eau maximale pouvant être prélevée et la date d'échéance du permis.

Pour évaluer les demandes de permis, le personnel du ministère de l'Environnement utilise les renseignements provenant de 470 puits répartis dans la province qui fournissent des données horaires sur les niveaux des eaux souterraines. Les bilans hydrologiques soumis par les offices de protection de la nature dans le cadre des plans de protection des sources d'eau peuvent également être mis à la disposition du personnel.

Les redevances d'eau exigées par le Ministère ne permettent pas de recouvrer les coûts du programme

Le coût annuel de l'administration provinciale des programmes de gestion de la quantité d'eau de la province, dont le Programme de réglementation des prélèvements d'eau du ministère de l'Environnement et son Réseau provincial de contrôle des eaux souterraines, s'élève à 16,2 millions de dollars. Sur ce montant, des coûts de programme directs de 9,5 millions de dollars attribuables aux utilisateurs industriels et commerciaux peuvent être recouvrés au moyen des redevances d'eau. Toutefois, le ministère de l'Environnement recouvrait seulement 200 000 $ environ au moyen de ces redevances au moment de notre audit.

Le 1er janvier 2009, un règlement pris en application de la *Loi de 1990 sur les ressources en eau de l'Ontario* autorisait pour la première fois le Ministère à imposer des redevances aux utilisateurs industriels et commerciaux à forte consommation (comme les entreprises d'embouteillage d'eau et les autres entreprises qui incorporent de l'eau dans leurs produits). Ces utilisateurs représentent environ 1 % (ou 60) des 6 000 titulaires de permis et plus qui prélèvent actuellement de l'eau en Ontario. Le taux de redevance fixé à 3,71 $ pour chaque million de litres d'eau prélevé était fondé sur l'hypothèse que les utilisateurs concernés prélèveraient la quantité d'eau maximale autorisée par leurs permis respectifs. Toutefois, les prélèvements réels ont été beaucoup moins importants et, par conséquent, les revenus ont été de beaucoup inférieurs aux coûts.

Dans son rapport annuel pour l'exercice 2008, le commissaire à l'environnement de l'Ontario s'est penché sur la réglementation et a déclaré que la redevance sur le prélèvement d'eau ne réussira pas de façon significative à « promouvoir la conservation, la protection et la gestion éclairée des eaux de l'Ontario » en dépit du fait que cet objectif est clairement autorisé par la réglementation. Le commissaire a recommandé que le ministère de l'Environnement établisse des droits qui soient

proportionnels au coût intégral de l'administration des programmes de gestion de la quantité d'eau du gouvernement. Tant le rapport Drummond de 2012 que le Budget de l'Ontario de 2012 recommandaient que le gouvernement recouvre un plus grand pourcentage des coûts de la gestion de la quantité d'eau de la province au moyen des redevances d'eau.

En 2012, le ministère de l'Environnement a procédé à l'examen de ses redevances d'eau et a constaté que les prélèvements d'eau réels étaient inférieurs de 85 % en moyenne aux volumes autorisés et que les revenus étaient donc inférieurs à ceux prévus au départ. D'après ces volumes, il faudrait que les taux de redevance augmentent considérablement pour permettre au ministère de l'Environnement de recouvrer les coûts réels de ses programmes. Au moment de notre audit, le ministère de l'Environnement avait commencé à élaborer des propositions à l'intention du Conseil du Trésor et Conseil de gestion du gouvernement pour imposer progressivement de nouvelles redevances d'eau aux utilisateurs à consommation faible et moyenne et pour augmenter les taux de redevance applicables aux utilisateurs à forte consommation.

Le Ministère n'utilise pas tous les renseignements dont il dispose au moment de la délivrance des permis de prélèvement d'eau

Comme il est indiqué précédemment dans le présent rapport, l'élaboration des plans de protection des sources d'eau nécessite que les offices de protection de la nature créent des bilans hydrologiques détaillés dans lesquels sont indiquées les menaces pour la quantité d'eau. Jusqu'à maintenant, six bilans hydrologiques ont été réalisés dans cinq régions à un coût d'environ 250 000 $ à 2,5 millions de dollars par bilan pour le ministère de l'Environnement. En plus de servir à la planification de la protection des sources, le ministère de l'Environnement devait aussi utiliser ces bilans à l'appui de l'examen et de l'approbation des permis de prélèvement d'eau. La *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* exige que le ministère de l'Environnement envisage d'utiliser tous les renseignements relatifs à l'eau (comme les bilans hydrologiques), dans la mesure où ils sont disponibles et pertinents, pour l'émission des permis de prélèvement d'eau. Toutefois, au moment de notre audit, nous avons constaté que les bilans hydrologiques n'avaient pas été intégrés au programme des permis et nous n'avons rien trouvé qui indiquerait que ces bilans étaient utilisés dans le processus d'évaluation des demandes de permis et d'octroi des permis.

RECOMMANDATION 10

Pour que le Ministère puisse recouvrer le coût de l'administration provinciale des programmes de gestion de la quantité d'eau de la province et pour assurer la durabilité des sources d'eau dans la province, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- imposer des droits d'un montant approprié aux utilisateurs industriels et commerciaux de sources d'eaux de surface ou souterraines en Ontario;
- consulter les bilans hydrologiques pertinents préparés par les offices de protection de la nature dans le cadre de la prise des décisions relatives à la délivrance des permis de prélèvement d'eau.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Environnement est d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale voulant que la province améliore le recouvrement des coûts de l'administration de ses programmes de gestion de la quantité d'eau. Conformément aux recommandations de la Commission sur la réforme des services publics de l'Ontario (le rapport Drummond), le Ministère élabore des propositions qui augmenteraient les redevances d'eau de manière à

assurer le recouvrement intégral des coûts et la durabilité. Cela s'effectuera en consultation avec les principaux intervenants.

Les renseignements contenus dans les études techniques (c'est-à-dire les bilans hydrologiques) préparées par les offices de protection de la nature sont communiqués au sein du Ministère pour être pris en compte dans l'examen des demandes de permis de prélèvement d'eau. Les futures études techniques seront également communiquées au personnel pour qu'il en tienne compte dans la délivrance des permis de prélèvement d'eau. Le Ministère met à jour ses procédures internes pour officialiser ce processus.

Chapitre 4

Suivi des audits de l'optimisation des ressources de 2012

Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports d'audit de l'optimisation des ressources et de demander aux ministères et aux organismes de la Couronne et du secteur parapublic de répondre par écrit à chaque recommandation, pour inclusion dans le chapitre 3 de notre Rapport annuel. Deux ans après la publication de nos recommandations et des réponses des ministères et organismes, nous vérifions les mesures que le personnel de direction a prises en réponse à nos recommandations.

Le chapitre 4 décrit brièvement les audits de l'optimisation des ressources qui faisaient l'objet du chapitre 3 de notre *Rapport annuel 2012* et précise l'état des interventions motivées par nos recommandations, telles que déclarées par le personnel de direction.

Lorsque le Comité permanent des comptes publics (le Comité) tient des audiences sur nos audits et publie des rapports à leur sujet, nous incluons un résumé de ses recommandations dans la section applicable du chapitre 4. Nous fournissons ces rapports supplémentaires pour nous assurer que les entités auditées ont pris des mesures pour donner suite aux questions soulevées par le Comité lors des audiences et dans tout rapport subséquent à l'Assemblée législative. En 2014, le Comité a poursuivi ses audiences exhaustives sur notre rapport spécial intitulé *Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge*. Il a aussi tenu des audiences sur les sections Éducation des élèves autochtones et Processus de placement en foyer de soins de longue durée de notre *Rapport annuel 2012*, ainsi que sur le passif non capitalisé de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, dont nous avons fait état pour la première fois en 2011. Le Comité n'a publié aucun rapport fondé sur les résultats de ces audiences avant la dissolution de l'Assemblée législative en mai 2014. Le chapitre 6 décrit plus en détail les activités du Comité.

Comme il est indiqué dans la **Figure 1**, nous pouvons signaler que des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de 81 % de nos recommandations de 2012, mais que seulement 20 % d'entre elles ont été pleinement mises en oeuvre. Six des recommandations (4 %) ne peuvent pas être ou ne seront pas mises en oeuvre pour les raisons indiquées dans la section applicable.

Notre suivi consiste surtout à demander des renseignements au personnel de direction, à discuter avec lui et à examiner des documents justificatifs choisis. Dans quelques cas, des auditeurs internes de l'organisme ont contribué à l'exécution du travail. Comme il ne s'agit pas d'un audit, nous ne pouvons affirmer avec un degré élevé de certitude que les mesures correctives décrites ont été mises en oeuvre avec efficacité. Les mesures correctives prises ou prévues seront examinées et exposées plus en détail dans de futurs audits et pourraient influencer le moment choisi pour effectuer ceux-ci.

Figure 1 : État global de la mise en oeuvre des recommandations de notre *Rapport annuel 2012*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

			État des mesures recommandées			
Section du rapport	Nombre de recommandations	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
4.01 Programmes de dépistage du cancer	5	10	4	6	–	–
4.02 Poursuites criminelles	6	8	–	8	–	–
4.03 Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète	5	13	4	8	1	–
4.04 Programme Air pur Ontario	6	13	2	7	3	1
4.05 Éducation des élèves autochtones	5	14	1	13	–	–
4.06 Établissements de santé autonomes	5	16	–	8	8	–
4.07 Processus de placement en foyer de soins de longue durée	4	10	–	8	2	–
4.08 Metrolinx – Planification régionale des transports	11	15	5	9	1	–
4.09 Police provinciale de l'Ontario	12	28	9	11	4	4
4.10 Perception des impôts	6	11	5	5	1	–
4.11 Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle	5	11	1,3*	6,3*	3,3*	–
4.12 Services de justice pour la jeunesse	7	21	3	14	3	1
Total	**77**	**170**	**34,3**	**103,3**	**26,3**	**6**
%	–	**100**	**20**	**61**	**15**	**4**

* L'état de la mise en oeuvre variait entre les trois universités auditées en 2012.

Action Cancer Ontario

Programmes de dépistage du cancer

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.01 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2	1	1		
Recommandation 2	2	1	1		
Recommandation 3	3	2	1		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	2		2		
Total	**10**	**4**	**6**	**0**	**0**
%	**100 %**	**40 %**	**60 %**	**0**	**0**

Contexte

Action Cancer Ontario est un organisme provincial chargé de coordonner et de superviser les services de lutte contre le cancer en Ontario. Il achemine le financement des soins de santé aux hôpitaux et autres fournisseurs de soins dans le but d'assurer la prestation de services de cancérologie rapides et de qualité à l'échelle de la province. Il est également responsable de l'instauration de programmes de prévention et de dépistage du cancer. La détection rapide de certains types de cancer peut avoir une incidence importante sur les taux de mortalité. Par conséquent, Action Cancer Ontario a mis en oeuvre des programmes de dépistage des cancers colorectal, du sein et du col de l'utérus.

En 2013-2014, Action Cancer Ontario a affecté un total de 69,3 millions de dollars (92 millions en 2011-2012) aux programmes de dépistage du cancer. Depuis le 1er avril 2012, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) paie directement les radiologistes pour les examens de dépistage du cancer du sein qu'ils effectuent, alors que ces paiements étaient versés directement à Action Cancer Ontario avant cette date. Ces paiements totalisaient 33,8 millions de dollars en 2011-2012 et 31 millions de dollars en 2013-2014. Action

Cancer Ontario et le Ministère ont donc affecté un total de 100,3 millions de dollars aux programmes de dépistage du cancer en 2013-2014.

L'audit effectué dans le cadre de notre *Rapport annuel 2012* visait à déterminer si Action Cancer Ontario s'appuyait sur des preuves cliniques reconnues pour déterminer les types de cancers qui justifient le recours à des programmes de dépistage formels, et à évaluer la mesure dans laquelle Action Cancer Ontario parvenait à atteindre des taux élevés de participation aux programmes de dépistage. Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'Action Cancer Ontario avait mis en oeuvre certains bons processus, mais qu'il avait de la difficulté à atteindre les cibles liées aux taux de participation, particulièrement pour les segments de population jugés à risque pour certains types de cancer. Nos principales observations concernant les trois programmes de dépistage incluaient ce qui suit :

- Nous avons constaté qu'Action Cancer Ontario utilisait judicieusement des preuves cliniques reconnues pour décider quels types de cancer doivent faire l'objet de programmes officiels de dépistage. Le Ministère – à travers son engagement de financement de 45 millions de dollars en 2010 – et Action Cancer Ontario – à travers ses initiatives – ont tous les deux reconnu la nécessité d'accroître les taux de participation aux programmes de dépistage, particulièrement dans le cas des personnes considérées comme présentant un risque accru de cancer.
- Nous avons constaté qu'en 2009-2010, les objectifs du Ministère en matière de participation aux programmes de dépistage des cancers du sein et du col de l'utérus avaient été atteints, mais que les résultats demeuraient inférieurs aux objectifs d'Action Cancer Ontario. Les taux de participation aux programmes de dépistage du cancer colorectal étaient inférieurs aux taux cibles du Ministère et d'Action Cancer Ontario, et près de la moitié de la population ciblée n'avait pas subi d'examens de dépistage. Au total, entre 2008 et 2010, seulement 27 % des femmes admissibles ont subi les trois tests de dépistage recommandés pour leur groupe d'âge. De plus, la participation aux programmes de dépistage semblait avoir atteint un plateau, et Action Cancer Ontario cherchait des moyens de remédier à la situation.
- Il y avait des temps d'attente à différentes étapes du processus de dépistage pour les trois types de cancer :
  - Les temps d'attente pour une mammographie chez les femmes présentant un risque moyen de cancer du sein variaient d'un peu plus de 2 semaines à 10,5 mois. Action Cancer Ontario a constaté que, pour les femmes considérées à risque élevé de cancer du sein, le temps d'attente pour une évaluation génétique aux fins de l'admissibilité au dépistage s'établissait à 84 jours en moyenne.
  - Quant au dépistage du cancer colorectal, près de 30 % des patients n'avaient pas subi de colonoscopie de suivi dans les délais établis par Action Cancer Ontario. Notre examen des dossiers d'hospitalisation révélait des cas où le temps d'attente atteignait 72 semaines pour les personnes ayant des antécédents familiaux et 17 semaines pour celles qui avaient obtenu des résultats positifs aux tests de dépistage par recherche de sang occulte dans les selles.
  - En ce qui concerne le dépistage du cancer du col de l'utérus, un examen préliminaire effectué par Action Cancer Ontario révélait que le temps d'attente médian pour une colposcopie – procédure diagnostique de suivi en cas de résultat anormal au test de Papanicolaou (Pap) – après le dépistage d'anomalies de haut grade de malignité était d'environ trois mois.
- Bien que les femmes plus âgées courent un plus grand risque de mourir d'un cancer du col de l'utérus, leurs taux de dépistage

étaient de beaucoup inférieurs à ceux des femmes plus jeunes, tandis que de nombreuses femmes plus jeunes présentant un faible risque étaient testées plus souvent que nécessaire.

- Le niveau des mesures d'assurance de la qualité pour chacun des programmes de dépistage variait considérablement. Action Cancer Ontario a mis en place un programme complet d'assurance de la qualité pour le programme de dépistage du cancer du sein. Cependant, 20 % des dépistages étaient effectués en dehors du programme d'Action Cancer Ontario et n'étaient pas soumis aux exigences. Action Cancer Ontario avait établi certains processus d'assurance de la qualité pour le programme de dépistage du cancer colorectal, mais aucun pour le programme de dépistage du cancer du col de l'utérus.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, Action Cancer Ontario et le Ministère nous ont fourni de l'information sur l'état des mesures prises en réponse à nos recommandations. Action Cancer Ontario est en train de mettre en oeuvre nos recommandations, la mise en oeuvre étant terminée dans certains cas et bien avancée dans d'autres.

Action Cancer Ontario surveille les temps d'attente pour le dépistage du cancer du sein, en collaboration avec les programmes régionaux de cancérologie, par la voie de rapports mensuels sur le rendement et d'examens trimestriels du rendement.

Action Cancer Ontario s'emploie à accroître la participation aux programmes de dépistage du cancer du côlon et à améliorer ses efforts dans ce domaine en remplaçant le test du sang occulte fécal au gaïac par le test immunochimique fécal, plus sensible. Le test immunochimique fécal affiche aussi un meilleur taux de détection du cancer et des lésions précancéreuses avancées. Action Cancer Ontario a mené à bien un projet pilote afin de déterminer les activités de colonoscopie menées dans les établissements de santé autonomes, l'impact d'une capacité accrue à cet égard sur la qualité des soins ainsi que le niveau d'engagement des établissements à l'égard de leur programme régional de cancérologie.

Pour le dépistage du cancer du col de l'utérus, Action Cancer Ontario a engagé six responsables des services régionaux de dépistage du cancer du col utérin ou de colposcopie pour qu'ils surveillent les temps d'attente par rapport aux normes de rendement et évaluent la gestion du rendement, y compris l'accès aux colposcopies, les temps d'attente et la gestion de la qualité dans le cadre du programme de dépistage du cancer du col de l'utérus.

Il reste du travail à faire pour accroître la participation des personnes sans médecin de famille aux programmes de dépistage et pour obtenir les données de dépistage qui permettraient à Action Cancer Ontario d'évaluer le travail des fournisseurs de services et de mesurer les résultats par rapport à des normes appropriées d'assurance de la qualité.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Programmes de dépistage du cancer

Dépistage du cancer du sein

Recommandation 1

Afin d'améliorer les services de dépistage du cancer du sein pour les femmes admissibles, particulièrement celles qui sont considérées comme présentant un risque élevé de cancer du sein, Action Cancer Ontario doit évaluer périodiquement les temps d'attente à chacun de ses établissements de dépistage.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Par ailleurs, Action Cancer Ontario doit prendre des mesures en vue d'augmenter sa capacité de sorte à effectuer les évaluations génétiques plus rapidement pour les femmes ayant obtenu un renvoi de leur médecin au volet à risque élevé.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En 2012-2013, Action Cancer Ontario a commencé à surveiller les temps d'attente dans chacun des établissements du Programme ontarien de dépistage du cancer du sein (PODCS) dans le cadre des rapports mensuels sur le rendement et des examens trimestriels du rendement effectués avec les programmes régionaux de cancérologie. Les temps d'attente sont évalués chaque mois, et la haute direction des programmes régionaux de cancérologie discute des établissements au rendement insatisfaisant et élabore des plans d'action afin d'améliorer leur rendement.

Le PODCS n'a pas de normes concernant le temps d'attente pour le dépistage par mammographie, mais il a établi des objectifs pour le temps qui s'écoule entre la date où une femme est informée d'un résultat anormal à une mammographie et la date de son diagnostic. Selon les objectifs de rendement établis par le PODCS pour les patientes aux résultats anormaux, 70 % d'entre elles devraient recevoir leur diagnostic dans un délai de cinq semaines lorsqu'aucune biopsie de tissu n'est nécessaire, et 90 % devraient le recevoir dans un délai de sept semaines lorsqu'une biopsie est requise.

Les données obtenues auprès d'Action Cancer Ontario montraient qu'en 2013-2014, 92 % des patientes aux résultats anormaux ont reçu un diagnostic sans biopsie de tissu dans un délai de cinq semaines, ce qui dépassait le pourcentage cible de 70 %. Cependant, 73 % des patientes aux résultats anormaux nécessitant une biopsie de tissu ont reçu leur diagnostic dans un délai de sept semaines en 2013-2014. Bien que ce taux soit inférieur à l'objectif de 90 %, il témoigne d'une progression constante, car ce pourcentage était de 62 % en 2009-2010.

Action Cancer Ontario n'a pas établi d'objectifs de dépistage pour les femmes à risque élevé de cancer du sein, dont celles qui présentent des facteurs de risque tels qu'une mutation génétique particulière, des antécédents familiaux qui suggèrent un cancer du sein héréditaire, un risque à vie de 25 % ou plus confirmé par évaluation génétique, ou une radiothérapie à la poitrine avant 30 ans ou plus de 8 ans auparavant pour traiter un autre cancer ou problème de santé. Pour différentes raisons, il n'y a d'objectifs ni pour le nombre de femmes à risque élevé à tester, ni pour les temps d'attente. Action Cancer Ontario a indiqué que le programme visant les femmes à risque élevé est nouveau. Il n'existe donc aucune base de comparaison appropriée permettant d'établir des objectifs. La population de femmes à risque élevé doit être identifiée au moyen d'une évaluation du risque par les médecins et les autres membres du personnel clinique (p. ex. dans les cliniques de génétique), de sorte qu'il est difficile de prévoir le nombre de femmes à tester. Le temps d'attente pour une évaluation génétique n'ayant pas été mesuré de façon satisfaisante en dehors du PODCS à l'intention des femmes à risque élevé, il n'a pas été possible d'établir des objectifs. On mesure actuellement les principaux temps d'attente pour que les données recueillies éclairent l'établissement des objectifs dans l'avenir.

En 2012, Action Cancer Ontario a évalué le PODCS à l'intention des femmes à risque élevé après un an d'existence afin de déterminer les points à améliorer. Les recommandations de son rapport d'évaluation ont été communiquées au Ministère en mars 2013 et largement diffusées auprès des programmes régionaux de cancérologie et des établissements du PODCS qui ont aidé à produire le rapport.

L'évaluation soulevait des inquiétudes concernant le modèle de financement, la sensibilisation au programme, la coordination centralisée ainsi que les volumes d'aiguillage et de dépistage plus faibles que prévu. Les recommandations sont en

voie de mise en oeuvre et des mesures de financement sont prévues. Les modifications apportées au financement sont censées accroître la capacité du PODCS à l'intention des femmes à risque élevé d'accélérer les évaluations génétiques pour les femmes aiguillées vers ce programme par leur médecin. En juillet 2013, Action Cancer Ontario a présenté ses recommandations concernant les changements à apporter au modèle de financement au Ministère. Il recommandait notamment de remplacer le système actuel, où le personnel infirmier qui aide les patientes à naviguer dans le système est payé en fonction du nombre de cas traités, par le financement d'un poste spécialisé. Ces changements aideront à retenir le personnel dans ces rôles et à doter en effectif le PODCS à l'intention des femmes à risque élevé. Le paiement versé pour chaque évaluation génétique a aussi été porté de 250 $ à 300 $ afin de mieux tenir compte des coûts d'administration et de soutien clinique.

Dépistage du cancer colorectal

Recommandation 2

Afin d'augmenter la participation et d'améliorer les efforts de dépistage du cancer du côlon, Action Cancer Ontario doit :

- *examiner les préoccupations des médecins à l'égard de l'efficacité du test du sang occulte fécal comme outil de dépistage et s'efforcer de les dissiper;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *étudier des moyens de réduire le temps d'attente pour une colonoscopie, particulièrement pour les patients présentant un risque accru.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Selon Action Cancer Ontario, le taux global de participation au Programme de dépistage du cancer colorectal est passé de 48,1 % en 2008 à 53,2 % en 2012. La hausse était attribuable à un nombre accru de colonoscopies et à la sigmoïdoscopie flexible, car le taux de participation au test du sang occulte fécal au gaïac s'est stabilisé à 30 %. En 2011, pour accroître les taux de participation et répondre aux préoccupations des médecins relativement à l'efficacité du test du sang occulte fécal au gaïac, Action Cancer Ontario a examiné les preuves relatives au test immunochimique fécal (TIF) et conclu que le TIF est plus efficace que le test du sang occulte fécal au gaïac. Le TIF a un niveau de sensibilité plus élevé et de meilleurs taux de détection du cancer et des adénomes avancés (lésions précancéreuses), et il jouit de la faveur des médecins. Une étude pilote en deux étapes a été menée afin d'examiner la stabilité des spécimens ainsi que l'impact des méthodes de distribution et de retour des trousses sur la participation. Les résultats de cette étude pilote ont convaincu Action Cancer Ontario d'adopter le TIF. Dans son plan d'activité annuel 2014-2017, Action Cancer Ontario indique qu'il prévoit de remplacer le test du sang occulte fécal au gaïac par le TIF. Cette transition fait l'objet de discussions continues avec le Ministère. La mise en oeuvre du TIF dans le cadre du programme de dépistage du cancer colorectal ContrôleCancerColorectal est prévue pour l'exercice 2017-2018. Action Cancer Ontario prévoit de mener une évaluation après la mise en oeuvre du TIF.

En 2013, afin de trouver des moyens de réduire les temps d'attente pour les colonoscopies, Action Cancer Ontario a mené un projet pilote en deux étapes examinant les colonoscopies effectuées en milieu extrahospitalier ou en clinique. La première étape de l'examen avait pour but de comprendre la colonoscopie en milieu extrahospitalier (p. ex. les processus opérationnels, le nombre de patients par indication, la qualité des soins et les tendances en matière de dotation). La deuxième étape visait à déterminer si les établissements extrahospitaliers pouvaient accroître la capacité de colonoscopie pour les indicateurs de ContrôleCancerColorectal (résultats anormaux au test du sang occulte fécal et antécédents familiaux) tout en maintenant la qualité de leurs soins, et à évaluer le degré d'engagement entre les établissements extrahospitaliers

et leurs programmes régionaux de cancérologie. Action Cancer Ontario a conclu que la majorité des établissements extrahospitaliers participant au projet pilote répondaient aux objectifs en matière de temps d'attente et que la qualité de leurs colonoscopies était comparable à celle des colonoscopies effectuées dans des hôpitaux.

Depuis notre audit de 2012, toutes les ententes conclues entre Action Cancer Ontario et les hôpitaux qui font des colonoscopies dans le cadre du programme ContrôleCancerColorectal comprennent des dispositions sur les temps d'attente. En vertu de ces ententes, les hôpitaux doivent examiner régulièrement les données sur les temps d'attente, analyser les raisons pour lesquelles les temps d'attente cibles ne sont pas respectés et établir des processus afin de surveiller et de gérer les temps d'attente. Le rendement des hôpitaux à cet égard fait l'objet de discussions avec le Programme régional de cancérologie dans le cadre des examens et des rapports de rendement trimestriels. Le Programme régional de cancérologie a également accès aux rapports mensuels des hôpitaux à des fins d'analyse dans le but de surveiller et de gérer le rendement lié aux périodes d'attente, notamment pour les colonoscopies.

Selon les données mensuelles sur les hôpitaux recueillies par Action Cancer Ontario, le pourcentage de personnes qui subissent une colonoscopie de suivi après un résultat positif au test de dépistage par recherche de sang occulte dans les selles est passé de 62 % en 2009-2010 à 81 % en 2013-2014. Ce pourcentage dépasse l'objectif pour le temps d'attente, qui est de faire en sorte que 75 % des personnes aiguillées subissent une colonoscopie de suivi dans les huit semaines suivant l'aiguillage. Le pourcentage de personnes ayant des antécédents familiaux de cancer du côlon qui ont subi une colonoscopie dans le délai établi est passé de 76 % en 2009-2010 à 88 % en 2013-2014. En outre en 2013-2014, plus de 80 % de ces personnes ont subi une colonoscopie dans le délai fixé de 26 semaines. Ces améliorations sont attribuables à une surveillance plus étroite des temps d'attente et au plus grand nombre de colonoscopies effectuées dans des hôpitaux, des établissements extrahospitaliers et des cliniques.

Au 25 mars 2014, Action Cancer Ontario avait recruté 9 des 13 responsables régionaux prévus des services régionaux de dépistage du cancer colorectal ou d'endoscopie gastro-intestinale. Ces postes n'existaient pas au moment de notre audit de 2012. Le rôle des responsables est d'aider les régions à gérer et à améliorer le rendement, notamment en ce qui concerne les temps d'attente pour les colonoscopies.

Dépistage du cancer du col de l'utérus

Recommandation 3

Pour améliorer l'efficacité de ses services de dépistage du cancer du col de l'utérus, Action Cancer Ontario doit :

- *cibler ses activités de sensibilisation et de promotion de sorte à augmenter les taux de participation et de dépistage répété chez les femmes;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *sensibiliser le public et les fournisseurs de soins de santé aux intervalles appropriés du dépistage du cancer du col de l'utérus;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.
- *surveiller les temps d'attente pour la colposcopie afin d'assurer un suivi rapide pour les femmes obtenant des résultats atypiques au test Pap.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions constaté que les taux les plus élevés de participation au Programme ontarien de dépistage du cancer du col de l'utérus étaient enregistrés chez les femmes de 20 à 29 ans et les taux les plus faibles, chez les femmes de 60 à 69 ans. Or, les femmes plus âgées courent un plus grand risque de développer le cancer du col de l'utérus et d'en mourir, alors que les femmes plus jeunes courent un plus faible risque.

Ce sont pourtant ces dernières qui affichent les taux les plus élevés de participation au test de Papanicolaou (test Pap).

Les données sur le dépistage du cancer du col de l'utérus pour 2012 et les années subséquentes n'étaient pas disponibles au moment de notre audit de suivi. En août 2012, Action Cancer Ontario a mis à jour ses lignes directrices sur le dépistage du cancer du col de l'utérus. Ces lignes directrices recommandent que les femmes qui sont actives sexuellement ou qui l'ont été se soumettent à un test de dépistage du cancer du col de l'utérus à compter de 21 ans et tous les 3 ans par la suite jusqu'à l'âge de 70 ans; les femmes de moins de 21 ans n'ont pas à se soumettre à un test Pap.

En janvier et octobre 2013, le gouvernement a aligné les paiements au titre des soins de santé sur les nouvelles lignes directrices en matière de dépistage du cancer du col de l'utérus. Il finance maintenant un test de dépistage systématique tous les 33 mois pour les femmes qui ont obtenu un résultat normal au test Pap précédent. Cependant, les paiements gouvernementaux au titre des services de santé n'encouragent pas un dépistage accru chez les femmes plus âgées, comme celles de 50 à 69 ans.

Action Cancer Ontario a amorcé plusieurs initiatives de sensibilisation ciblant le public et les fournisseurs de soins de santé. Il a lancé des campagnes de promotion et d'éducation dans les médias traditionnels et sociaux afin de faire connaître les nouvelles lignes directrices en matière de dépistage du cancer du col de l'utérus et d'encourager les Ontariennes à parler à leurs fournisseurs de soins de santé. Mentionnons, par exemple, la campagne et le matériel d'information sur les intervalles appropriés de dépistage du cancer du col de l'utérus, que les programmes régionaux de cancérologie pouvaient adapter à leurs collectivités locales durant la Semaine de sensibilisation au cancer du col de l'utérus en octobre 2013. Action Cancer Ontario a également créé et distribué de la documentation et des outils cliniques à l'intention des fournisseurs de soins de santé primaires afin de les informer des intervalles de dépistage appropriés.

En novembre 2013, Action Cancer Ontario a mis en oeuvre la campagne de lettres d'invitation du Programme ontarien de dépistage du cancer du col de l'utérus, qui cible les Ontariennes de 30 à 69 ans, ainsi qu'une campagne de lettres de rappel axée sur les femmes de 21 à 69 ans qui devaient se soumettre à un test de dépistage. Au 23 mai 2014, un total de 1 825 000 lettres d'invitation et de rappel avaient été envoyées à des Ontariennes admissibles. Au moment de notre suivi, Action Cancer Ontario a indiqué que l'évaluation de la campagne des lettres d'invitation était censée commencer durant le deuxième trimestre de l'exercice 2014-2015.

Action Cancer Ontario inclura les données de dépistage du cancer du col de l'utérus dans le rapport sur les activités de dépistage, qui fournit aux médecins de famille des renseignements de dépistage sur toutes les patientes inscrites. Cela les aidera à suivre les patientes qui pourraient avoir besoin d'une colposcopie après un résultat anormal.

Action Cancer Ontario surveille les temps d'attente pour une colposcopie sur une base annuelle ainsi que le suivi des femmes qui présentent des résultats cytologiques anormaux de haut grade, lesquels sont pris en compte dans le rapport annuel du Programme ontarien de dépistage du cancer du col de l'utérus.

Pour les femmes présentant des résultats anormaux de haut grade au test Pap, les normes colposcopiques ontariennes recommandent un suivi dans moins de 8 à 12 semaines. Pour surveiller la conformité aux normes de rendement et évaluer la gestion du rendement, y compris l'accès aux colposcopies, les temps d'attente et la gestion de la qualité dans le Programme ontarien de dépistage du cancer du col de l'utérus, Action Cancer Ontario a recruté six responsables régionaux des services de colposcopie.

Dépistage du cancer pour les personnes n'ayant pas de médecin de famille

Recommandation 4

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit surveiller et évaluer les initiatives en cours d'Action Cancer Ontario visant à augmenter la participation des personnes n'ayant pas de médecin de famille aux programmes de dépistage afin d'en évaluer l'efficacité.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En avril 2012, Action Cancer Ontario a lancé un processus afin d'aider les personnes participant au PODCS et aux programmes de dépistage de ContrôleCancerColorectal qui n'avaient pas de médecin de famille à s'inscrire auprès d'un médecin dans le cadre du programme Accès Soins du Ministère. Les participants aux programmes de dépistage qui obtiennent des résultats anormaux recevront une lettre d'Action Cancer Ontario les encourageant à s'inscrire à Accès Soins. Les participants inscrits à Accès Soins qui obtiennent des résultats anormaux aux tests de dépistage sont dirigés en priorité vers un médecin de famille qui accepte des patients dans sa localité.

Le Ministère dispose de données sur le nombre total de personnes inscrites à Accès Soins, mais non sur le nombre de patients participant aux programmes de dépistage de ContrôleCancerColorectal ou au PODCS qui ont été dirigés vers un médecin de famille dans le cadre d'Accès Soins. Le Ministère a indiqué qu'il examinerait la possibilité de suivre les futures inscriptions de patients sans médecin de famille qui participent aux programmes de ContrôleCancerColorectal ou au PODCS par l'entremise d'Accès Soins.

Action Cancer Ontario informe le Ministère de ses initiatives visant à accroître la participation des personnes sans médecin de famille aux programmes de dépistage du cancer. Sur les deux années allant de 2010-2011 à 2011-2012, Action Cancer Ontario a mené des projets pilotes régionaux dans cinq réseaux locaux d'intégration des services de santé (Champlain, Érié St-Clair, Nord-Est, Nord-Ouest et Toronto-Centre) dans des collectivités particulières qui sont sous-testées ou qui ne l'ont jamais été, dont les Autochtones et les immigrants. Les projets visaient à accroître le taux de participation dans ces collectivités, à les informer des comportements sains qui réduisent le risque de développer certains types de cancer à l'aide d'outils adaptés à la culture, et à forger des partenariats entre ces collectivités et les grands fournisseurs de services de santé de la région. Action Cancer Ontario a évalué les résultats de ces projets pilotes en 2014 : il a conclu que les projets avaient aidé à faire connaître les programmes de dépistage et à augmenter les taux de participation dans certaines régions, mais que certains groupes présentaient des défis, notamment en raison des différences culturelles et éducationnelles.

Pour accroître le taux de participation aux programmes de dépistage du cancer colorectal, du sein et du col de l'utérus chez les personnes qui n'ont pas de médecin de famille, Action Cancer Ontario déploie des agents formateurs mobiles dans les réseaux locaux d'intégration des services de santé du Nord-Ouest (Thunder Bay) et de Hamilton Niagara Haldimand Brant. Ces agents formateurs fournissent des services de dépistage du cancer du sein et du col de l'utérus et distribuent des trousses de dépistage du cancer colorectal.

Outre les initiatives précitées, Action Cancer Ontario a mis des trousses de dépistage du cancer colorectal à la disposition des patients sans médecin de famille dans des pharmacies et par l'entremise de Télésanté Ontario. De plus, en mars 2014, Action Cancer Ontario a lancé une campagne de lettres invitant les femmes de 50 à 74 ans à participer au Programme ontarien de dépistage du cancer du sein.

Le Ministère travaille en collaboration avec Action Cancer Ontario afin d'accroître les taux de participation aux programmes de dépistage par l'entremise d'un comité directeur conjoint. L'entente de responsabilisation conclue entre le

Ministère et Action Cancer Ontario stipule les initiatives à mettre en oeuvre ainsi que les dates d'achèvement et d'évaluation.

Surveillance de la qualité des services

Recommandation 5

Pour faire en sorte que les Ontariens reçoivent des services de dépistage du cancer de qualité, Action Cancer Ontario doit collaborer avec le Ministère pour :

- *établir des procédures de surveillance permettant de vérifier si les exigences au titre de l'assurance de la qualité sont respectées en ce qui concerne le dépistage des cancers du sein, colorectal et du col de l'utérus, que celui-ci soit effectué dans le cadre de programmes d'Action Cancer Ontario ou d'autres fournisseurs de services;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *obtenir des données de dépistage lui permettant d'examiner et d'évaluer le travail de tous les fournisseurs de services et de mesurer les résultats par rapport aux normes d'assurance de la qualité pertinentes.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Afin d'assurer la qualité des services de dépistage du cancer du sein, Action Cancer Ontario a produit un manuel de « Politiques et procédures » qui précise les attentes liées, d'une part, à l'inspection de l'équipement et des installations de mammographie et, d'autre part, aux pratiques d'audit des dossiers des clients, auxquels tous les établissements du PODCS doivent se conformer.

Action Cancer Ontario surveille les établissements du PODCS pour s'assurer que toutes les recommandations découlant des inspections de l'équipement utilisé pour fournir les services de dépistage sont mises en oeuvre en temps opportun. Ces inspections permettent de déterminer si l'équipement et les installations de mammographie peuvent recevoir ou conserver l'agrément du Programme d'agrément en mammographie de l'Association canadienne des radiologistes (PAM-ACR). Action Cancer Ontario s'attend également à ce que son manuel aide à uniformiser les pratiques d'audit des dossiers des patients dans les établissements du PODCS.

En 2013, Action Cancer Ontario a terminé ses examens des cancers d'intervalle de 2011 et résorbé l'arriéré de cas qui existait au moment de notre audit de 2012. Ces examens concernent les patientes qui ont reçu un diagnostic de cancer après avoir obtenu des résultats normaux à un test de dépistage. Il s'agit de déterminer si le cancer est passé inaperçu lors du dépistage antérieur ou si le cancer s'est développé par la suite, puis d'informer les radiologistes du PODCS en conséquence.

Action Cancer Ontario est en train d'examiner et de mettre à jour les procédures décrites dans son manuel de « Politiques et procédures ». La version mise à jour du manuel sera distribuée aux établissements du PODCS à l'automne 2014 et elle reflétera les exigences et attentes détaillées applicables aux établissements de dépistage.

Pour que des normes de qualité uniformes soient en place dans les établissements de dépistage par mammographie de toute la province, quel que soit le fournisseur de services, Action Cancer Ontario a recommandé au Ministère que tous les tests de dépistage du cancer du sein soient effectués dans le cadre du PODCS.

Les données recueillies par le Ministère sur le nombre de tests de dépistage par mammographie effectués dans des établissements, affiliés ou non au PODCS, indiquent que le nombre de tests de dépistage effectués dans les établissements du PODCS (et donc assujettis aux processus d'assurance de la qualité d'Action Cancer Ontario) est passé de 74,5 % en 2011-2012 à 79 % en 2013-2014.

Action Cancer Ontario a travaillé avec le Ministère et l'Association des hôpitaux de l'Ontario (l'Association) afin d'encourager tous les hôpitaux à se faire agréer par le PAM-ACR. En août 2012, l'Association a envoyé un bulletin à ses membres pour encourager les hôpitaux non agréés à faire les démarches nécessaires pour recevoir l'agrément.

Par ailleurs, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario a révisé les paramètres relatifs aux pratiques cliniques et les normes applicables aux établissements de santé autonomes afin d'exiger que l'équipement et les activités de contrôle de la qualité de ces établissements répondent aux normes d'agrément du PAM-ACR et que tous les établissements offrant des services de mammographie soient agréés avant janvier 2014.

Le Ministère a indiqué que des 161 établissements de santé autonomes fournissant des services de mammographie, 77 (48 %) sont agréés par le PAM-ACR et que 50 autres (31 %) sont en voie de l'être. Il ne surveille pas le nombre d'hôpitaux non affiliés au PODCS qui sont agréés par le PAM-ACR. Cependant, selon la liste des hôpitaux agréés par l'Association canadienne des radiologistes, le Ministère estime que 7 des 29 hôpitaux non affiliés au PODCS qui fournissent des services de dépistage par mammographie sont agréés par le PAM-ACR. Il travaille en collaboration avec Action Cancer Ontario pour que tous les établissements qui ne sont pas encore affiliés au PODCS le deviennent.

Action Cancer Ontario et le Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario s'emploient ensemble à assurer la qualité des services de mammographie, de colonoscopie et de pathologie au niveau des médecins et des établissements. Action Cancer Ontario a également travaillé avec le Ministère à l'élaboration du *Quality-Based Procedures Clinical Handbook for Gastrointestinal Endoscopy* (guide clinique des procédures fondées sur la qualité pour l'endoscopie gastro-intestinale), qui est entré en vigueur le 1er avril 2014.

Pour assurer la qualité des services de dépistage du cancer du col de l'utérus, d'autres travaux sont en cours pour élaborer des procédures fondées sur la qualité, qui sont censées entrer en vigueur le 1er avril 2015. Les normes en matière de colposcopie d'Action Cancer Ontario recommandent que les colposcopistes effectuent au moins 100 colposcopies nouvelles ou de suivi chaque année, dont au moins 25 nouveaux cas par année, afin de maintenir leur compétence.

Action Cancer Ontario a pris les mesures suivantes afin d'obtenir des données de dépistage facilitant la surveillance de l'assurance de la qualité :

- Pour le dépistage du cancer du sein, Action Cancer Ontario a entrepris une refonte de son système intégré de gestion de la clientèle, base de données qui contient un ensemble intégré de données pour chaque client testé dans le cadre du PODCS, afin d'administrer, de gérer et d'évaluer le programme. Action Cancer Ontario a examiné les exigences en matière de collecte des données sur le dépistage du cancer du sein ainsi que la conception du système. Un ensemble minimal de données est disponible et il pourra servir à la collecte des données sur les services de dépistage du cancer du sein non associés au PODCS. Le travail de refonte devrait se terminer d'ici mars 2015.
- Pour le dépistage du cancer du côlon, Action Cancer Ontario continue d'exploiter son outil provisoire de présentation de rapports sur les colonoscopies. Cet outil recueille les données nécessaires pour suivre le nombre et la qualité des colonoscopies réalisées dans les hôpitaux participants.
- En ce qui concerne le dépistage du cancer du col de l'utérus, Action Cancer Ontario n'a pas de registre de données sur les colposcopies – comme les raisons qui motivent la colposcopie, les résultats colposcopiques, le nombre de biopsies pratiquées, les décisions de gestion ou la justification des décisions – à prendre en compte dans l'évaluation de la qualité. Un outil de collecte des données sur les colposcopies est prévu pour 2014-2015. Une version provisoire de l'ensemble minimal de données avait été créée au moment de notre suivi. Une fois cet ensemble minimal de données validé par les responsables scientifiques et cliniques des services de dépistage du cancer du col de l'utérus, Action Cancer Ontario élaborera un plan de développement et de mise en oeuvre de l'outil. Ce projet en est encore à ses débuts.

Ministère du Procureur général

Poursuites criminelles

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.02 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	3		3		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	1		1		
Total	**8**	**0**	**8**	**0**	**0**
%	**100**	**0**	**100**	**0**	**0**

Contexte

La Division du droit criminel (la Division) du ministère du Procureur général (le Ministère) engage des poursuites pénales devant les tribunaux provinciaux pour le compte de la Couronne. En 2013, elle a été saisie d'environ 229 000 affaires, comparativement à environ 247 000 en 2012. Les affaires criminelles dont elle est saisie chaque année, qui englobent souvent de multiples accusations, proviennent de plus de 60 services de police de l'Ontario. Un procureur de la Couronne intente une poursuite à la suite d'une accusation criminelle uniquement s'il est dans l'intérêt public de le faire et s'il peut raisonnablement s'attendre à une condamnation.

La Division a son bureau principal à Toronto, mais elle compte 6 bureaux régionaux et 54 bureaux du procureur de la Couronne à l'échelle de la province. En 2013-2014, ses dépenses de fonctionnement totalisaient 254 millions de dollars (256 millions de dollars en 2011-2012), dont 86 % (84 % en 2012) en frais de personnel. La Division emploie environ 1 500 personnes (1 500 en 2012), dont près de 950 (950 en 2012) procureurs de la Couronne. (Les procureurs, sous-procureurs et procureurs adjoints de la Couronne sont nommés en

vertu de la *Loi sur les procureurs de la Couronne*. On parle collectivement de procureurs de la Couronne ou de poursuivants.)

Dans notre rapport de 2012, nous faisions remarquer que le nombre de procureurs de la Couronne et les coûts globaux de dotation de la Division avaient plus que doublé depuis notre dernier audit, en 1993. Pourtant, le nombre d'accusations criminelles que traitaient chaque année les procureurs de la Couronne n'avait pas beaucoup changé, passant de 572 000 en 1992 à 576 000 en 2011.

Nous avions constaté que de nombreuses causes étaient plus complexes qu'avant, notamment en raison de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et que les poursuites connexes nécessitaient donc plus de temps. En outre, un plus grand nombre de procureurs de la Couronne avaient été chargés de s'occuper d'affaires liées à l'utilisation d'armes à feu ou impliquant des bandes ou d'autres délinquants dangereux et à risque élevé. Il était toutefois difficile d'évaluer l'impact réel de cette situation sur la charge de travail des procureurs, parce que la Division ne faisait pas une grande utilisation des données pour analyser la charge de travail, l'efficience et l'efficacité relatives des procureurs de la Couronne. Elle comptait davantage sur la surveillance informelle assurée par les cadres supérieurs des 54 bureaux du procureur de la Couronne. Nous avions signalé le même problème en 1993 et réitéré en 2012 qu'à notre avis, la Division aurait avantage à se doter de systèmes d'information fournissant des données fiables sur la charge de travail des procureurs, l'issue des poursuites, le temps moyen nécessaire pour régler les accusations et d'autres indicateurs clés du rendement, tant au niveau du bureau local que de chaque procureur de la Couronne. Nous avions observé que la Division pourrait aussi faire une utilisation plus judicieuse de l'information actuellement accessible sur les activités des tribunaux, jusqu'à ce qu'elle ait terminé le développement de ses propres systèmes d'information.

Nos observations importantes de 2012 incluaient également ce qui suit :

- La Division n'évaluait pas formellement son rendement en matière de poursuites. Elle ne recueillait pas de renseignements sur l'efficacité du filtrage des accusations par les procureurs de la Couronne avant qu'une affaire fasse l'objet d'une poursuite, le temps que les procureurs de la Couronne et le personnel consacraient à la préparation des affaires, l'utilisation appropriée des programmes de déjudiciarisation pour les accusations criminelles mineures, le nombre de demandes de cautionnement et leur résultat, ainsi que l'issue des affaires. Par exemple, le taux de procès de certains bureaux du procureur de la Couronne était jusqu'à 20 fois plus élevé que celui d'autres bureaux.
- Aucun modèle de dotation n'avait été établi pour fixer le nombre de procureurs de la Couronne dans chaque bureau local, et il n'y avait aucun point de référence pour déterminer la charge de travail raisonnable de chaque procureur de la Couronne. La charge de travail par procureur de la Couronne variait beaucoup entre les bureaux locaux et les régions – par exemple, le nombre d'accusations par procureur était de 572 dans un bureau, contre 1 726 dans un autre.
- Des six régions de la Division, celle de Toronto avait réglé le plus grand nombre d'accusations en 2011-2012, mais au coût le plus élevé par accusation, soit 437 $ comparativement à une moyenne de 268 $ dans les autres régions. Par ailleurs, le nombre moyen d'accusations réglées par procureur de la Couronne dans la région de Toronto était de 40 % inférieur à la moyenne des autres régions.
- Un système électronique de gestion des affaires, qui devait coûter 7,9 millions de dollars et être achevé en mars 2010 selon les prévisions originales, avait été considérablement retardé en raison d'une piètre surveillance du projet et de l'insuffisance des ressources affectées.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

La Division a fait des progrès dans la mise en oeuvre de toutes nos recommandations de 2012. Cependant, elle ne sera pas en mesure d'améliorer et de démontrer son efficience et son efficacité avant que ses systèmes d'information et de gestion des affaires aient été développés et pleinement mis en oeuvre dans tous les bureaux du procureur de la Couronne à l'échelle de la province, ce qui est prévu pour avril 2016. Le Ministère élaborait des indicateurs de rendement clés spécifiques à la Division. Celle-ci devrait d'ailleurs préparer son propre rapport annuel à compter de l'exercice se terminant le 31 mars 2015, rapport qui devrait contenir des renseignements plus utiles sur ses services de poursuites.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Gestion des activités

Recommandation 1

Pour s'assurer que les décisions concernant l'utilisation des ressources humaines des services juridiques et de soutien et l'issue des poursuites sont étayées par des informations pertinentes, exactes et à jour, la Division du droit criminel du ministère du Procureur général doit déterminer les renseignements requis et développer des systèmes dans les meilleurs délais afin de communiquer cette information à la direction de ses bureaux régionaux et locaux du procureur de la Couronne. Le Ministère doit aussi utiliser cette information pour que la Division puisse démontrer qu'elle a fait une utilisation rentable de ses ressources. Jusqu'à ce que la Division puisse recueillir ses propres renseignements sur ses activités, elle doit faire une meilleure utilisation de l'information ministérielle disponible sur les activités des palais de justice afin de surveiller ses opérations et de rendre compte de son utilisation des ressources de façon plus efficace.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

La Division a examiné les informations et données existantes concernant les poursuites au sein du Ministère afin de cerner les lacunes. Elle a aussi sondé d'autres administrations sur la façon dont leurs services de poursuites gèrent l'information. Le Ministère a ensuite décidé d'annuler la mise en oeuvre de son Système informatique de gestion pour les procureurs de la Couronne (SIGPC, discuté plus loin sous la recommandation 5) et de le remplacer par un nouveau système de gestion appelé SCOPE (Scheduling Crown Operations Prepared Electronically [ordonnancement électronique des activités de la Couronne]). Le système SCOPE, qu'un des 54 bureaux du procureur de la Couronne exploite depuis un certain nombre d'années, a été remanié pour que toute la Division puisse l'utiliser. Il saisira notamment les renseignements suivants sur les activités :

- le nombre de cas de déjudiciarisation;
- le nombre de demandes de cautionnement;
- les conditions précises de mise en liberté sous caution;
- les violations des conditions de la liberté sous caution;
- les types et les motifs précis des règlements;
- les motifs des suspensions et des retraits d'accusations;
- les motifs des ajournements;
- l'information relative aux plaidoyers en matière de culpabilité et aux verdicts de culpabilité.

Le système SCOPE permettra aussi d'améliorer l'efficacité de certains processus opérationnels. Il permet notamment à plus d'une personne de

travailler à un dossier en même temps. De plus, les documents électroniques à l'appui peuvent maintenant faire partie du dossier et ne se perdront pas comme les dossiers sur papier; les outils SCOPE seront utilisés de la même façon par tous les bureaux; et les bureaux pourront visualiser les dossiers, où qu'ils se trouvent en Ontario, éliminant la nécessité de transférer physiquement les dossiers sur papier. Le système SCOPE permettra à la Division de mieux appuyer les mémoires électroniques de la Couronne soumis par la police. Au moment de notre suivi, six services de police, dont celui de Toronto, soumettaient des mémoires de la Couronne par voie électronique. La Division prévoit de déployer SCOPE dans tous les bureaux du procureur de la Couronne en Ontario d'ici avril 2016. Elle s'employait avec les Services technologiques pour la justice du Ministère à régler les problèmes d'infrastructure tels que la bande passante et l'environnement serveur, et elle évaluait les bureaux du procureur de la Couronne et les palais de justice identifiés comme étant des sites clés potentiels de déploiement.

Entre-temps, pour mieux utiliser les renseignements disponibles du Ministère, assurer une surveillance plus efficace des activités et présenter des rapports plus utiles sur son utilisation des ressources, la Division continue de participer à la stratégie Justice juste-à-temps (JJAT) du Ministère visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des tribunaux.

En 2012, un directeur régional des services des procureurs de la Couronne a coprésidé un comité des paramètres en matière de JJAT qui a établi des données repères sur l'avancement des dossiers qui tiennent compte de la complexité des affaires. Le comité a notamment remplacé la mesure du nombre d'accusations par le nombre d'affaires, que le Ministère considère comme un meilleur indicateur du volume de travail des poursuivants parce que les pratiques de mise en accusation varient selon les services de police. (Comme d'autres administrations canadiennes saisissent et communiquent les données sur la base des affaires plutôt que des accusations, ce changement permettra à l'Ontario de se comparer à ces administrations.) Des données de référence pour 2011 ont ensuite été établies concernant le nombre de comparutions et de jours nécessaires pour régler trois catégories d'affaires : moins complexes, plus complexes et combinées (fédérales et provinciales). Les directeurs régionaux des services des procureurs de la Couronne, de concert avec les dirigeants des cours criminelles, ont établi des objectifs locaux annuels pour chacun de leurs bureaux afin d'améliorer le rendement. La première année complète de rapports comparant les résultats aux objectifs sera l'année civile 2013.

Des rapports semestriels sur les paramètres de la JJAT pour les 12 derniers mois sont affichés sur le site Web du Ministère, la dernière période de déclaration étant celle terminée le 30 juin 2013. Les résultats pour la période indiquaient une amélioration par rapport aux données repères de 2011. Le Ministère présentera des rapports annuels à l'avenir. Il était censé présenter son rapport pour l'année civile 2013 à la fin septembre 2014.

Le Ministère nous a avisés que d'autres innovations en gestion des affaires étaient en voie d'introduction dans le cadre de la stratégie JJAT, comme il est expliqué ci-après.

- Un forum de gestion des affaires a eu lieu en février 2014. Les palais de justice ont partagé les pratiques exemplaires et chacun d'eux s'est engagé à prendre des mesures afin d'accélérer le règlement des affaires. Les sous-procureurs généraux adjoints de la Division des services aux tribunaux et de la Division du droit criminel devaient appuyer et surveiller la mise en oeuvre des engagements. Au moment de notre suivi, la structure de gouvernance de la JJAT venait d'être modifiée et le Comité consultatif d'experts n'avait pas tenu d'autres réunions en 2014. Les deux sous-procureurs généraux adjoints (Division des services aux tribunaux et Division du droit criminel), le sous-procureur général adjoint et le juge en chef adjoint constituent effectivement le comité de gouvernance de la JJAT.

- Les responsables des initiatives dirigées par la Couronne affectent une personne-ressource temporaire pour qu'elle aide à mettre en oeuvre les nouvelles initiatives d'amélioration de la gestion des affaires élaborées dans les bureaux du procureur de la Couronne. Ce membre additionnel du personnel aide à prévenir les impacts négatifs sur les activités quotidiennes en cours de mise en oeuvre. À ce jour, les initiatives d'amélioration de la gestion des affaires ont permis de réaliser des gains d'efficience dans la préparation aux procès et le triage des causes à instruire, le cautionnement, les cas d'adolescents, le règlement accéléré des causes, la gestion des affaires et le règlement extrajudiciaire des différends.
- Le comité d'experts sur la mise en liberté sous caution, qui a été constitué en juin 2012, comprend des représentants de la Division et d'autres intervenants qui participent à l'étape de la mise en liberté sous caution. Ses 34 recommandations et 10 pratiques exemplaires ont été finalisées en octobre 2013, et la Division joue un rôle dans leur mise en oeuvre. Les recommandations comprennent l'établissement d'un comité local qui se réunit à intervalles périodiques afin d'identifier et de régler les questions de cautionnement, ainsi que l'élaboration d'un protocole entre les tribunaux et les centres de détention pour minimiser les perturbations en cas de problème lié au transport des accusés entre le centre de détention et le palais de justice.
- Le 1er avril 2014, la Division a institué une nouvelle pratique normalisée exigeant des procureurs de la Couronne qu'ils signalent les retards à leur directeur régional dans deux cas : lorsqu'une affaire est retirée dans son entièreté parce que le procureur de la Couronne estime que le retard entraînerait une suspension; et lorsque la défense a réussi ou n'a pas réussi à faire retirer une affaire en vertu des protections offertes par l'alinéa 11 b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Comme il est important pour la Division de réduire le nombre d'affaires perdues pour cette raison, les retards de ce genre sont maintenant signalés au sous-procureur général adjoint tous les trois mois et ils seront inclus dans le premier rapport annuel de la Division, qui doit être publié pour l'exercice se terminant le 31 mars 2015.

Surveillance des poursuivants

Recommandation 2

Pour que la Division puisse surveiller ses poursuites et ses coûts et évaluer son rendement de façon adéquate, elle doit faire une analyse périodique des tendances, des taux de suspension et de retrait et de leurs causes, des ajournements, des taux de procès, des violations des conditions de la liberté sous caution, des plaidoyers et des verdicts de culpabilité, ainsi que du recours aux programmes de déjudiciarisation. La Division doit également comparer son rendement à celui des autres provinces et, lorsque les tendances globales en Ontario diffèrent de celles enregistrées dans les autres grandes provinces, déterminer les causes de ces différences.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

La nouvelle application logicielle du Ministère, SCOPE, qui est en voie d'élaboration, permettra à la Division de recueillir ses propres données significatives et pertinentes afin d'évaluer le rendement et d'analyser les tendances. Les améliorations progressives du programme accroîtront les capacités du système au fil du temps. Le système recueillera des données, notamment sur les causes des suspensions et des retraits, les ajournements, les taux de procès, les violations des conditions de la liberté sous caution, les plaidoyers et le règlement des affaires. Le système SCOPE produira également des rapports d'information sur les affaires et indiquera les résultats, les tendances et les motifs de règlement des poursuites criminelles. En novembre 2013, il

a été mis en service dans les bureaux de Toronto, qui traitent environ 30 % des causes criminelles instruites dans la province.

La Division offre des programmes d'apprentissage et de perfectionnement professionnel à son personnel afin d'appuyer la surveillance de poursuites efficaces et opportunes. Le Ministère, de concert avec la Richard Ivey School of Business et l'école de commerce de l'Université Western Ontario, a élaboré un programme de perfectionnement du leadership des cadres axé sur la direction et la gestion du changement, la prise de décisions fondées sur des données probantes, l'amélioration des processus, ainsi que la conduite et le perfectionnement du personnel. Ce programme a été offert à près de 100 procureurs de la Couronne.

En plus du programme de perfectionnement du leadership des cadres, la Division travaillait avec l'Ivey School à un programme de développement du leadership qui aiderait les procureurs de la Couronne à mieux surveiller les poursuites. Ce programme vise à créer une culture de communication et de collaboration et à promouvoir une approche uniformisée à l'échelle de l'organisation.

Au moment de notre suivi, l'élaboration du programme était censée prendre fin à l'automne 2014, et les directeurs, les gestionnaires régionaux et les gestionnaires du bureau principal étaient censés commencer à suivre le cours en janvier 2015.

Le système SCOPE devrait permettre d'examiner les tendances dans toute la Division et fournir les données et les renseignements opérationnels nécessaires à des comparaisons interadministratives pertinentes. Ces comparaisons seront toutefois limitées dans la mesure où les autres provinces ont des systèmes semblables en place pour recueillir les données et des fonctions semblables. La Division affirme que cinq autres administrations canadiennes voudraient utiliser l'application SCOPE comme système de gestion pour leurs propres procureurs.

La Division a pris des mesures qualitatives et quantitatives additionnelles pour surveiller ses services de poursuites. Au début de 2014, elle a convoqué une réunion spéciale sur la gestion des affaires avec le Comité fédéral-provincial-territorial des chefs des poursuites pénales afin de comparer les efforts touchant l'affectation des ressources et la méthodologie, et de demander des conseils concernant le chemin emprunté par l'Ontario pour assurer une affectation efficace des ressources.

Gestion de la charge de travail

Recommandation 3

Pour s'assurer que la charge de travail des procureurs de la Couronne leur donne la souplesse voulue pour consacrer à peu près le même temps aux accusations de nature semblable, la Division du droit criminel doit :

- *établir des points de référence permettant de déterminer ce qui devrait être une charge de travail raisonnable pour chaque procureur de la Couronne;*

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

La Division a comme objectif d'arriver à comparer la charge de travail des procureurs de la Couronne et de fixer des paramètres en matière d'effectif, et elle a pris un certain nombre de mesures afin de mettre en oeuvre cette recommandation.

Depuis notre audit, la Division a examiné ses tentatives antérieures pour mesurer la charge de travail des procureurs de la Couronne afin de fixer des points de référence et elle a fait des recherches sur les tentatives faites par d'autres administrations. L'élaboration d'un outil permettant de mesurer, de répartir équitablement et d'équilibrer les charges de travail est un travail de longue haleine, étant donné les nombreux facteurs qui influencent la charge de travail d'un procureur de la Couronne, dont l'ancienneté des procureurs du bureau, le nombre d'employés de soutien administratif et la proportion d'affaires instruites plutôt que réglées à l'avance. Dans le cadre des discussions concernant cet outil, il a été décidé d'utiliser les différents niveaux de complexité pour classer les affaires dans

l'application logicielle SCOPE, puis de fournir des données sur le nombre d'affaires dans chaque catégorie. La classification des affaires reflète le système de notation employé par le Service des poursuites pénales du Canada.

La Division a documenté les facteurs affectant la charge de travail, dont beaucoup échappent à son contrôle. Certains de ces facteurs, comme le nombre d'affaires et leur complexité, sont faciles à déterminer tandis que d'autres, qui peuvent être spécifiques au bureau local, ne le sont pas, comme la nature litigieuse des avocats locaux de la défense ou l'empressement de la police à faire enquête et à communiquer la preuve à la Couronne. En outre, les affaires évoluent et leur complexité peut changer en cours de poursuite. Par exemple, un témoin peut se rétracter ou décider de ne pas témoigner, forçant la Couronne à trouver d'autres moyens de procéder.

En mars 2014, la Division a convoqué une réunion avec certains chefs de services de poursuites fédéraux et provinciaux afin d'engager des discussions et de partager les expériences touchant l'affectation des ressources et la méthodologie. Le Ministère nous a dit que de nombreuses administrations avaient du mal à créer un modèle de mesure des charges de travail et d'affectation des ressources.

- *recueillir et analyser l'information sur les écarts entre les régions et les bureaux du procureur de la Couronne sur le plan de la charge de travail et des coûts afin de déterminer les possibilités d'utiliser les ressources le plus efficacement possible et de corriger les incohérences;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En ce qui concerne la collecte et l'analyse de l'information sur les charges de travail et les écarts de coût entre les régions et les bureaux du procureur de la Couronne, la Division a compilé des niveaux de dotation de base et des données sur les affaires pour tous les bureaux du procureur de la Couronne et elle s'emploie à intégrer à l'outil un certain nombre de déterminants de la charge de travail. À l'automne 2013, le Ministère a engagé des consultants afin d'établir des paramètres pour l'établissement de la charge de travail et la répartition des effectifs et, en juillet 2014, il a déployé un outil de « validation de principe » qui peut appliquer les principes analytiques aux données sur les effectifs et la charge de travail. Le Ministère avait réglé les problèmes techniques, mais il s'employait à neutraliser les facteurs subjectifs qui faussent les comparaisons entre les bureaux du procureur de la Couronne. Au moment de notre suivi, la Division évaluait l'outil et envisageait de l'appliquer à son projet SCOPE. Toute réaffectation du personnel qui serait justifiée selon les résultats devra quand même faire l'objet d'une évaluation plus approfondie et les changements devront être négociés par la voie du processus de négociations collectives.

- *s'assurer que la direction possède la capacité et la souplesse voulues pour faire face aux pressions temporaires et permanentes associées à la charge de travail, par exemple en réaffectant les poursuivants et le personnel de soutien entre les bureaux du procureur de la Couronne et en faisant appel à des avocats contractuels dans les circonstances appropriées.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En février 2014, afin de s'assurer que la direction possède la capacité et la souplesse voulues pour composer avec les pressions temporaires et permanentes sur la charge de travail, la Division a préparé une analyse de rentabilisation à l'appui de sa demande de constitution d'un « bassin d'avocats à fonctions variables » qui allégerait les pressions sur la charge de travail en permettant la réaffectation de ressources vers les bureaux du procureur de la Couronne qui en ont le plus besoin. Ce bassin se composerait d'avocats de la Couronne expérimentés qui remplaceraient les procureurs de la Couronne affectés à des initiatives, telles que l'approbation des cautionnements et le règlement anticipé des affaires, ainsi que d'autres membres des bureaux

du procureur de la Couronne ayant besoin de l'aide d'avocats chevronnés. Le Ministère a approuvé sept postes supplémentaires à la Division; celle-ci devra toutefois demander des fonds pour l'exercice 2014-2015 afin de doter les postes en question. La Division continue de gérer les déséquilibres dans la charge de travail qui surviennent lorsque des procureurs d'expérience aux compétences éprouvées sont temporairement affectés au bureau du procureur de la Couronne qui intente une importante poursuite criminelle. Le redéploiement permet au bureau de continuer de faire son travail ordinaire pendant la poursuite.

Contrôle de la qualité

Recommandation 4

Pour que les cadres de la région et de la Division aient une assurance raisonnable que les causes sont poursuivies de manière uniforme et efficace, en temps opportun et conformément aux normes établies, la Division du droit criminel doit intégrer un examen objectif périodique d'un échantillon de dossiers sur les poursuites menées durant l'année par chaque procureur de la Couronne.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En février 2014, à la suite de discussions avec ses directeurs régionaux, la Division a préparé une analyse de rentabilisation appuyant sa demande de personnel additionnel afin de pouvoir mettre en oeuvre un processus d'assurance de la qualité par l'entremise d'un bureau des inspections. Ce bureau aurait pour mandat de faire enquête sur différents aspects des poursuites criminelles afin d'expliquer certains résultats et de recommander les améliorations nécessaires. L'initiative s'inscrit dans l'objectif stratégique du Ministère : instituer une culture d'évaluation et d'amélioration continues, accroître la communication des résultats au public et améliorer la prise de décisions fondées sur des données probantes. Le Ministère a approuvé huit nouveaux postes pour l'établissement d'un bureau des inspections; il devra toutefois solliciter des fonds pour l'exercice 2014-2015 afin de pouvoir combler ces postes.

Comme il est mentionné plus haut, la Division travaillait avec la Richard Ivey School of Business de l'Université Western Ontario à l'élaboration d'un programme de développement du leadership afin d'améliorer la capacité des procureurs de la Couronne à assurer une surveillance efficace des poursuites. L'élaboration du programme était censée prendre fin à l'automne 2014. Les directeurs, les gestionnaires régionaux et les gestionnaires du bureau principal étaient censés commencer à suivre le cours en janvier 2015.

Système informatique de gestion pour les procureurs de la Couronne (SIGPC)

Recommandation 5

Pour s'assurer que les processus administrativement lourds actuellement utilisés par la Division du droit criminel sont remplacés par un système électronique de gestion des cas pour mieux gérer et suivre les poursuites et les ressources en personnel, le ministère du Procureur général doit renforcer sensiblement la gestion de projet afin d'atténuer les défis posés par son Système informatique de gestion pour les procureurs de la Couronne (SIGPC). De plus, le Ministère doit formellement évaluer les systèmes de gestion de cas utilisés dans d'autres administrations afin de cerner les possibilités de réaliser des économies et d'accélérer la mise en place du système requis.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Après notre audit de 2012, le Ministère a reconnu qu'il serait préférable de gérer les changements liés à la technologie dans le cadre d'une initiative à l'échelle du Ministère (qui inclurait la Division) afin d'améliorer ses processus opérationnels et l'efficacité de ses activités. Le Ministère a pris quatre mesures en réponse aux pressions et aux critiques soulevées. Il a entrepris un exercice de

planification stratégique à l'échelle du Ministère; établi un Bureau de l'innovation ayant pour mandat de gérer le changement; modifié sa structure de gouvernance interne pour les projets de technologie de l'information (TI) afin d'instaurer une gestion active et rigoureuse ainsi que la mesure des initiatives de TI; et remplacé son programme d'initiatives à grande échelle axées sur la technologie comme le SIGPC par des projets ciblés, progressifs et stratégiques axés sur les activités. Le Ministère a aussi informé le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement de sa décision d'abandonner le projet du SIGPC en raison : des problèmes liés à la gouvernance, au contrôle financier et à la gestion du projet; des coûts considérables d'investissement dans la technologie; de la contribution du projet à une perte de productivité des employés de la Division; de l'absence de fonction de gestion des affaires; et d'importants problèmes de performance du système. Conformément au nouveau processus de gestion des changements du Ministère, la Division a identifié les projets axés sur les activités qui suivent :

- la communication électronique du mémoire de la Couronne, rapport que les services de police remettent au procureur de la Couronne après la mise en accusation;
- la communication des fichiers audio et vidéo;
- un portail de communication des avocats de la défense;
- la gestion et l'ordonnancement des ressources chargées des poursuites criminelles;
- la gestion des connaissances et des documents.

Le nouveau comité de l'innovation de la Division du droit criminel, qui est présidé par le sous-procureur général adjoint, comprend des membres des principales parties prenantes du projet et surveille le remplacement du SIGPC par le système SCOPE. Il se réunit chaque semaine afin de gérer les progrès. La Division finance le développement et la mise en oeuvre de SCOPE à l'interne et elle a mis en place un comité distinct de gouvernance financière de la TI qui tient des réunions mensuelles afin d'examiner les dépenses en technologie, de valider les changements, d'assurer l'exactitude des prévisions et de gérer le coût total de la propriété pour la maintenance et l'exploitation des systèmes informatiques existants.

Afin d'évaluer les systèmes de gestion des affaires utilisés dans d'autres administrations, la Division a sondé les services de poursuites d'autres administrations et effectué des visites sur place. Elle a décidé de remanier et d'améliorer une application logicielle appelée SCOPE qu'un bureau local du procureur de la Couronne avait développée et qu'il utilisait depuis un certain temps, surtout comme outil d'ordonnancement.

Le centre de ressources en gestion de projets du nouveau Bureau de l'innovation du Ministère a aidé la Division à mettre en place une structure de gouvernance et de gestion pour le projet SCOPE, notamment en lançant un projet pilote à Toronto. Selon le Ministère, la refonte de l'application SCOPE a coûté environ 380 000 $, plus 910 000 $ pour le salaire des employés affectés au projet. La Division a également affecté 400 000 $ à la mise en oeuvre d'un système permettant au service de police de Toronto de transférer électroniquement les mémoires de la Couronne aux procureurs de la Couronne.

Au 1er juin 2014, le nombre d'installations du SIGPC dans les bureaux du procureur de la Couronne en Ontario avait été réduit, passant de 10 à 4. La Division prévoit de convertir les quatre installations restantes du SIGPC au système SCOPE d'ici le 31 mars 2015 et de mettre en oeuvre le système SCOPE dans le reste de la province dans un délai de 24 mois, en commençant par les grands centres qui traitent le plus grand nombre d'affaires et les accusations les plus importantes. Au moment de notre suivi, la Division travaillait avec les services de police afin, d'une part, de déterminer l'état de préparation à la communication électronique de la preuve et, d'autre part, de mettre au point un plan de déploiement et un budget pour la mise en oeuvre du système SCOPE à l'échelle de la province.

Mesure du rendement et rapports publics

Recommandation 6

Vu l'importance de la Division du droit criminel pour le mandat du ministère du Procureur général, le Ministère doit élaborer des indicateurs de rendement spécifiques à la Division et rendre publics les progrès réalisés par la Division vers ces indicateurs. Il doit aussi envisager d'assurer la liaison avec les services de poursuites d'autres provinces afin d'élaborer des mesures de rendement communes qui permettraient de faire des comparaisons, d'établir des points de référence et d'identifier les pratiques exemplaires.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

La Division avait établi un comité directeur pour qu'il prépare son premier rapport annuel pour l'exercice se terminant le 31 mars 2015. Ce rapport, qui devrait être rendu public, inclura un examen statistique du volume et de la nature du travail effectué par la Division, ainsi qu'une description des initiatives, de la formation et des programmes entrepris. Il est censé être diffusé au printemps 2015.

La Division nous a dit qu'elle continuait d'explorer les indicateurs de rendement quantitatifs et qualitatifs, au sein du Ministère et avec d'autres services de poursuites, pour les rapports publics. En 2013 et 2014, elle a sondé d'autres administrations, de manière directe et par l'entremise du Comité fédéral-provincial-territorial des chefs des poursuites pénales, au sujet de deux indicateurs de rendement possibles : les suspensions d'accusations en vertu de l'alinéa 11 b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*; et les mises en accusation directes. Il y a suspension d'accusation lorsqu'une accusation est retirée parce que l'inculpé a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable. La Division essaie de limiter le nombre de suspensions au minimum. Par ailleurs, les mises en accusation directes approuvées par un tribunal dans certaines circonstances accélèrent l'instruction des affaires parce qu'elles permettent d'éviter les enquêtes préliminaires. La Division nous a informés qu'elle n'avait pas détecté d'approche uniforme dans les administrations sondées au sujet des suspensions d'accusations et des mises en accusation directes.

En septembre 2013, le Ministère a terminé l'élaboration de son plan stratégique intégré 2014-2019, qui énonçait sa vision, sa mission, ses valeurs et ses priorités, et il était à élaborer les indicateurs de rendement clés qui accompagneront le plan stratégique. À la fin de l'automne 2013, la Division a diffusé ses énoncés internes de mission, de vision et de valeurs, qui sont conformes au plan stratégique du Ministère et à ses stratégies en matière de communications, de technologie, d'apprentissage et de leadership. La Division était censée élaborer des mesures alignées sur les indicateurs de rendement clés du Ministère.

Comme il est mentionné plus haut, la Division continue de participer à la stratégie JJAT et poursuit ses efforts afin de réduire le nombre moyen de comparutions et de jours requis pour arriver à une décision dans la plupart des cas. Les mesures établies pour la stratégie JJAT fixent des objectifs annuels à chaque palais de justice. Les progrès réalisés vers l'atteinte de ces objectifs ont un impact direct sur l'efficacité des services de poursuites de la Division.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.03 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2	2			
Recommandation 2	3		3		
Recommandation 3	2		2		
Recommandation 4	3		2	1	
Recommandation 5	3	2	1		
Total	**13**	**4**	**8**	**1**	**0**
%	**100**	**31**	**61**	**8**	**0**

Contexte

Le diabète, causé par l'incapacité partielle ou complète de l'organisme de produire de l'insuline ou d'en faire une utilisation appropriée, est l'une des maladies chroniques les plus courantes en Ontario. Mal géré ou non traité, le diabète peut entraîner une insuffisance rénale, une crise cardiaque, un accident vasculaire cérébral, une amputation ou la cécité. Le diabète de type 1, qui représente 10 % des cas, ne peut être évité et sa cause reste inconnue. Cependant, le diabète de type 2, qui regroupe la tranche restante de 90 % des cas, peut le plus souvent être évité grâce à des modifications du mode de vie, comme l'adoption de saines habitudes alimentaires et la pratique d'activités physiques.

Le nombre de diabétiques en Ontario est passé de 546 000 en 2000 à 1,2 million en 2010, soit plus du double, et il devrait atteindre 1,5 million en 2014. Selon les estimations de l'Association canadienne du diabète, ce nombre devrait atteindre 2,2 millions d'ici 2024. Les diabétiques utilisent le système de santé environ deux fois plus souvent que la population générale, et le coût annuel pour le système de santé de l'Ontario devrait passer de 5,8 milliards de dollars en 2014 à 7,6 milliards en 2024.

L'objectif de notre audit de 2012 était de déterminer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) avait mis en place des politiques, des procédures et des systèmes adéquats pour :

- surveiller les fournisseurs de services et déterminer s'ils répondent aux besoins des diabétiques en leur offrant un accès en temps opportun à des soins appropriés et de qualité;
- s'assurer que les fonds et les ressources affectés à la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète (la Stratégie) sont utilisés de façon rentable;
- mesurer périodiquement les résultats et l'efficacité de la Stratégie et en rendre compte.

En 2008, le Ministère a établi la Stratégie, qui a duré quatre ans et a coûté 741 millions de dollars. Les résultats à court terme de la Stratégie ont été mitigés. La disponibilité des soins aux diabétiques s'est incontestablement améliorée. Cependant, la plupart des fournisseurs de services financés par la Stratégie étaient sous-utilisés, et beaucoup d'entre eux nous ont dit qu'une plus grande partie de leur financement devrait être axée sur les services de prévention. Dans notre audit de 2012, nous avions remarqué que 97 % du financement était destiné au traitement des personnes déjà atteintes du diabète, ce qui laissait seulement 3 % pour les initiatives de prévention.

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions également observé ce qui suit :

- Cybersanté Ontario (Cybersanté) avait eu du mal à produire un Registre des cas de diabète (le Registre) visant à permettre aux médecins et au Ministère de surveiller les données sur les patients. Il avait travaillé à la mise en place du Registre avec un fournisseur du secteur privé, mais la date d'achèvement originale d'avril 2009 n'a pas été respectée, et la date proposée de mise en service a été reportée à de nombreuses reprises. Le marché avec le fournisseur a finalement été résilié en septembre 2012.
- En 2010, Cybersanté et le fournisseur ont conclu un marché de 46 millions de dollars stipulant que le fournisseur serait payé seulement après la mise en service du Registre. Cybersanté a reconnu que, dans le cadre de ce marché, il avait essentiellement renoncé à exercer un contrôle sur la conception, l'avancement et le délai de livraison du projet en échange d'un prix garanti. Bien qu'aucun paiement n'ait été versé au fournisseur et que le Registre ait été annulé en septembre 2012, le Ministère et Cybersanté ont engagé des coûts internes d'environ 24,4 millions de dollars liés au Registre entre 2008-2009 et la date d'annulation du projet.
- Il y a eu beaucoup de chevauchement dans les programmes de sensibilisation au diabète. La Stratégie exécute 152 programmes d'éducation en matière de diabète (PED), chacun d'eux faisant intervenir une ou plusieurs équipes de formation à l'intention des diabétiques composées d'une infirmière autorisée, d'une diététiste et d'autres professionnels. Cependant, beaucoup d'hôpitaux et de cabinets de médecins ont aussi mis en place leurs propres programmes d'éducation financés par d'autres sources, ce qui a entraîné des chevauchements dans les services et une sous-utilisation de 90 % des PED.
- Le Ministère devait améliorer considérablement sa surveillance des fonds utilisés par un organisme sans but lucratif auquel il versait chaque année 20 millions de dollars pour gérer et financer 47 PED dans le Nord de l'Ontario ainsi qu'un certain nombre d'autres fournisseurs de services. Entre 2009-2010 et la date de notre audit, l'organisme avait versé 105 000 $ à une société d'experts-conseils pour des services tels que [*traduction*] « des conseils sur les stratégies électorales » et « l'établissement de relations avec les décideurs politiques compétents ». Il y avait aussi des cas où les demandes de remboursement de frais de repas présentées par le personnel

allaient à l'encontre de la politique du gouvernement.

- Le Ministère avait considérablement accru le nombre de chirurgies bariatriques dans la province – celui-ci étant passé de 245 en 2007-2008 à 2 500 en 2011-2012 – pour lutter contre le diabète de type 2 chez les personnes obèses. Cependant, le nombre de chirurgies ne répondait toujours pas à la demande actuelle, et il était en fait inférieur aux 2 900 chirurgies effectuées en 2009-2010.

Notre *Rapport annuel 2012* contenait cinq recommandations sur les points à améliorer, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, le Ministère nous a fourni de l'information sur l'état des mesures prises en réponse aux recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2012* et a indiqué qu'il avait fait des progrès dans la mise en oeuvre de plusieurs de nos recommandations. En particulier, pour améliorer la responsabilisation et assurer une planification de système régionale plus efficace, le Ministère a transféré la surveillance de la plupart des PED aux 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), qui sont chargés de planifier, d'intégrer et de financer les soins de santé locaux. Après nos travaux d'audit sur le terrain, le Ministère a également mis fin à son entente avec un organisme sans but lucratif qui gérait et finançait les PED du Nord de l'Ontario et les PED pédiatriques de toute la province au nom du Ministère. Nous avions conclu lors de notre audit que cet organisme n'avait pas utilisé les fonds du Ministère de façon appropriée et ne s'était pas conformé à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic (la Directive). Par ailleurs, le Ministère a affecté des fonds additionnels afin d'améliorer l'accès aux services spécialisés aux diabétiques, comme les soins des pieds et des plaies. Outre les mesures prises par le Ministère, CyberSanté, qui était chargé d'établir et de mettre en oeuvre un nouveau registre des cas de diabète, a amélioré les modalités contractuelles liées aux achats effectués dans le cadre de projets de technologie de l'information (TI). Des travaux étaient en cours pour donner suite à nos recommandations concernant la prévention du diabète et la promotion de la santé, l'amélioration des programmes d'éducation sur le diabète ainsi que le renforcement de la coordination des fournisseurs de soins et de l'accès à ces derniers.

L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Registre des cas de diabète et Initiative des données de base sur le diabète

Recommandation 1

Pour permettre une surveillance efficace et efficiente du diabète au niveau provincial et évaluer les progrès de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit travailler en étroite collaboration avec Cybersanté Ontario (Cybersanté) et Infrastructure Ontario à :

- *soumettre les initiatives lancées par Cybersanté pour prévenir et gérer les maladies chroniques à un processus approprié d'assurance de la qualité pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins des médecins et autres utilisateurs;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

- *mettre en oeuvre des mesures fondées sur les leçons tirées de l'utilisation du modèle de développement d'un système d'impartition totale pour le Registre des cas de diabète si ce processus d'approvisionnement est utilisé pour les futurs projets de TI.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2012, CyberSanté avait travaillé avec un fournisseur du secteur privé à l'établissement du Registre. Infrastructure Ontario, pour sa part, avait fourni des services de gestion de l'approvisionnement à CyberSanté, notamment en analysant les risques avant que CyberSanté signe un contrat avec le fournisseur et en surveillant l'avancement du projet du Registre. Cependant, la date d'achèvement initialement prévue du Registre n'a pas été respectée, et la date proposée de mise en service a été reportée à de nombreuses reprises. Après notre travail d'audit sur le terrain, CyberSanté a mis fin au projet du Registre en septembre 2012. Depuis ce temps, CyberSanté a pris les mesures suivantes pour s'assurer que les autres projets de TI pour la prévention et la gestion des maladies chroniques sont mis en oeuvre de manière à répondre aux besoins des médecins et des autres utilisateurs :

- CyberSanté apprend à son personnel à utiliser un cadre d'exigences opérationnelles afin de cerner les besoins et de concevoir des solutions par analyse opérationnelle pour les futurs projets de TI.
- CyberSanté a adopté une politique selon laquelle les personnes qui approuvent les exigences opérationnelles doivent s'assurer que les résultats des tests répondent aux exigences.
- CyberSanté a associé d'autres intervenants à son processus décisionnel. Par exemple, il a établi un comité consultatif volontaire de patients en avril 2013. Ce comité, qui comprend des patients ayant des maladies chroniques, des fournisseurs de soins et des membres de la population ontarienne, donne des conseils concernant le travail de CyberSanté. De concert avec CyberSanté, il assiste et participe à des discussions afin d'apporter une contribution à certains projets et solutions, de cerner les préoccupations potentielles des patients, des fournisseurs de soins et de la population ontarienne et d'y répondre.

CyberSanté a aussi utilisé les leçons tirées du projet du Registre pour améliorer ses pratiques de gouvernance de projet et d'approvisionnement en :

- exigeant que l'équipe de projet rende directement compte à la direction de CyberSanté par l'entremise d'un comité d'examen de projet présidé par la chef de la direction de CyberSanté, qui relève du conseil d'administration de CyberSanté. Par ailleurs, le comité est un important mécanisme de gouvernance qui assure une surveillance et participe à la prise des décisions et à la gestion des projets de CyberSanté pour que tous les projets approuvés appuient la stratégie de CyberSanté et y soient conformes;
- améliorant les modalités de l'entente cadre conclue avec les fournisseurs pour les achats effectués dans le cadre d'un projet de TI, comme le projet du Système d'information sur les profils pharmaceutiques. CyberSanté a notamment :
  - accru sa capacité d'exercer les droits liés aux affectations et au rejet des sous-traitants choisis par les fournisseurs;
  - obtenu les droits de propriété intellectuelle et le code source à différentes étapes du projet plutôt que seulement à la fin du projet;
  - limité sa responsabilité et assuré sa protection contre les poursuites et les réclamations.

Prévention du diabète et promotion de la santé

Recommandation 2

Pour accentuer davantage les stratégies rentables de prévention et de détection précoce du diabète à long terme, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *réévaluer l'affectation de 3 % seulement du total des fonds pour le diabète consacrés aux*

initiatives de prévention afin de déterminer si c'est la stratégie la plus rentable à long terme;
État : En voie de mise en oeuvre.

- *concevoir des moyens d'identifier plus rapidement les personnes dont le diabète n'a pas été diagnostiqué;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *élaborer des stratégies globales de promotion de la santé qui ciblent toute la population ontarienne et envisager d'adopter des stratégies semblables à celles d'autres administrations.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère n'a pas cherché à réévaluer l'affectation aux initiatives de prévention de 3 % seulement du total des fonds consacrés à la lutte contre le diabète afin de déterminer s'il s'agit de la stratégie la plus rentable à long terme, parce que ce pourcentage comprend seulement les fonds prévus dans le cadre de la Stratégie qui est entrée en vigueur en juin 2008. En avril 2012, le Ministère a prolongé la Stratégie d'une période additionnelle de quatre ans allant de 2012 à 2016 et alloué de nouveaux fonds de 152 millions de dollars, dont environ 6,6 % du financement annuel pour 2012-2013 et 2013-2014 était réservé aux programmes de prévention du diabète. Outre ces fonds, le gouvernement de l'Ontario a adopté une approche élargie d'intégration des mesures de prévention et de promotion de la santé en investissant dans différents programmes afin de s'attaquer aux facteurs de risque communs associés aux maladies chroniques, entre autres le diabète. Par exemple, en 2012-2013 et 2013-2014, plusieurs ministères ont investi collectivement plus de 500 millions de dollars par an dans différents programmes touchant la prévention et la réduction de l'obésité chez les enfants afin de promouvoir une alimentation saine, l'activité physique et la santé maternelle. Ces programmes incluaient l'organisme Saine alimentation Ontario et le Fonds pour les communautés en santé du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le Programme de reconnaissance des écoles saines du ministère de l'Éducation et le Programme de bonne nutrition des élèves du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.

Le Ministère a pris les mesures suivantes pour identifier les personnes dont le diabète n'a pas encore été diagnostiqué :

- En 2012, le Ministère a établi un groupe de travail sur la prévention et le dépistage du diabète pour qu'il dirige l'élaboration d'un cadre provincial intégré uniforme pour le dépistage et la détection précoce du diabète en Ontario. Le cadre provincial a été terminé en mars 2014. Le Ministère est à examiner les options de mise en oeuvre du cadre.
- Le Ministère a fourni un financement pluriannuel de 504 000 $ pour 2013-2014 et 2014-2015 afin d'étendre le Programme de prévention du diabète en soins primaires à 6 équipes Santé familiale (il y a plus de 180 équipes au total). Ce programme vise à améliorer les mesures de prévention, de dépistage et d'intervention précoce pour le diabète de type 2 en milieu de soins primaires, par exemple dans les équipes Santé familiale.
- Le Ministère a versé à l'Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa un financement ponctuel de 423 000 $ pour les trois exercices allant de 2013-2014 à 2015-2016 pour la mise en oeuvre d'un projet qui aidera à identifier le diabète et la dysglycémie (niveaux de glycémie anormalement élevés, faibles ou instables) non diagnostiqués dans 5 hôpitaux de l'Ontario (la province compte plus de 150 hôpitaux).

Le Ministère a élaboré et mis en oeuvre des stratégies de promotion de la santé afin d'améliorer les résultats en matière de santé dans différents groupes de population, dont les Autochtones, les enfants et les adolescents, et les fumeurs. Ces stratégies sont axées sur les populations vulnérables et à risque élevé et les facteurs de risque communs – comme les mauvaises habitudes alimentaires, l'inactivité physique, le tabagisme et l'alcoolisme –

qui contribuent aux maladies chroniques, y compris le diabète. Par exemple :

- Le Ministère a accru son financement de 60 % (de 4,7 millions de dollars en 2012-2013 à 7,5 millions de dollars en 2014-2015) pour des programmes existants de promotion de la santé administrés par des organismes autochtones et adaptés à leurs traditions culturelles et connaissances particulières. Ces programmes sont le Plan d'action pour la promotion de la saine alimentation et de la vie active, le Programme de promotion de la vie saine pour les Autochtones en milieu urbain et le Programme de distribution de fruits et de légumes dans le Nord de l'Ontario. Ils se fondent sur la culture autochtone et les approches holistiques pour s'attaquer aux multiples facteurs de risque reliés entre eux qui se répercutent sur la santé des peuples et des collectivités autochtones.
- En mai 2012, le Ministère a mis sur pied un Comité d'experts pour la santé des enfants, qui a pour mandat de recommander des mesures que le gouvernement pourrait prendre afin de réduire l'obésité chez les enfants de 20 % en cinq ans. En 2013, afin de mettre en oeuvre les recommandations du Comité, le gouvernement de l'Ontario a lancé la Stratégie ontarienne pour la santé des enfants, une stratégie interministérielle qui vise à promouvoir la santé des enfants et des jeunes en favorisant la santé durant la grossesse et les premières années de vie, en aidant à maintenir un poids santé et en édifiant un environnement sain pour les enfants. Cette stratégie est appuyée par un groupe de travail interministériel qui comprend des représentants des ministères suivants : Santé et Soins de longue durée, Services à l'enfance et à la jeunesse, Agriculture et Alimentation, Tourisme, Culture et Sport, Affaires municipales et Logement, Éducation et Affaires autochtones.
- La stratégie Ontario sans fumée combine programmes, politiques, lois et marketing social afin de réduire l'usage du tabac, le risque pour les non-fumeurs et l'impact global du tabagisme sur la santé de la population ontarienne. Dans le cadre de la stratégie provinciale, le Ministère a mis en oeuvre un programme pilote de prévention du tabagisme dans 24 écoles élémentaires et secondaires durant les années scolaires 2013-2014 et 2014-2015.
- En septembre 2013, le Ministère a annoncé de nouveaux investissements afin d'accroître son soutien à l'allaitement maternel, qui a d'importants effets bénéfiques démontrés sur la santé à long terme et qui aide à réduire l'incidence de maladies chroniques telles que le diabète.

Le Ministère a demandé à un consultant de l'extérieur de faire une évaluation des initiatives de promotion de la santé pour la prévention du diabète. Dans son rapport d'évaluation de janvier 2013, le consultant exposait les points forts et les points faibles des initiatives en se fondant sur les consultations tenues avec les fournisseurs de soins aux diabétiques :

- Au sujet des points forts, le rapport indiquait que les initiatives de prévention du diabète offraient un large éventail d'activités de prévention fondées sur des données probantes et axées sur les populations à risque élevé de tout l'Ontario. En effet, les activités ont directement touché plus de 48 000 personnes à risque de développer le diabète de type 2. Elles incluaient des activités d'éducation publique et des ressources sur la prévention du diabète et les facteurs de risque à l'intention des habitants de toute la province.
- En ce qui concerne les points faibles, le rapport soulignait que les initiatives de prévention du diabète ne s'inscrivaient pas dans une stratégie globale clairement définie alignée sur un plan d'action structuré. Il contenait plusieurs recommandations visant à aider le Ministère à tirer le maximum des sommes investies dans la prévention du diabète. Par

exemple, le Ministère doit élaborer une stratégie globale de prévention du diabète ainsi qu'un plan stratégique détaillé à long terme qui s'harmonise avec le Cadre de prévention des maladies chroniques de l'Ontario et avec les stratégies et programmes internationaux, fédéraux et provinciaux.

Pour remédier aux faiblesses précitées, le Ministère a élaboré et mis en oeuvre une stratégie élargie de promotion de la santé fondée sur les facteurs de risque qui met l'accent sur les populations vulnérables ou à risque élevé et les facteurs de risque communs qui contribuent aux maladies chroniques, comme les mauvaises habitudes alimentaires et l'inactivité physique. La Stratégie pour la santé des enfants de 2013, qui est mentionnée plus haut, est un exemple de stratégie élargie.

Programmes d'éducation sur le diabète

Recommandation 3

Pour faire en sorte que les programmes d'éducation sur le diabète (PED) fournissent aux diabétiques des soins uniformes et de qualité en conformité avec les politiques applicables, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit renforcer sa surveillance des PED et d'autres bénéficiaires du financement pour le diabète en :

- *établissant des mesures appropriées de la prestation et de la rentabilité des services et exigeant des PED qu'ils présentent des rapports périodiques sur ces mesures;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *visitant périodiquement des organismes régionaux, communautaires et parapublics choisis qui reçoivent un financement pour le diabète.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère et les 14 RLISS, qui sont chargés de planifier, d'intégrer et de financer les soins de santé à l'échelle locale, ont pris les mesures suivantes afin d'améliorer la surveillance des PED et la responsabilisation à leur égard :

- En avril 2013, le Ministère a transféré aux RLISS la surveillance de la plupart des PED, conservant seulement la surveillance des PED des organismes autochtones, des organismes sans but lucratif et des équipes Santé familiale parce que les RLISS ne sont pas tenus de surveiller ces organismes en vertu de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*. En juin 2013, les RLISS ont exécuté des ententes de responsabilisation avec les PED qu'ils surveillent à l'heure actuelle. Ces ententes spécifiaient les exigences en matière de rapports des PED et définissaient des mesures du rendement et des mécanismes ou processus de responsabilisation, dont des visites sur place dans des PED choisis. Le Ministère a exécuté des ententes semblables avec les PED que le Ministère continue de surveiller. En tout, 301 visites sur place ont été effectuées par un RLISS ou par le Ministère en 2013 et 2014, soit 171 visites en 2013 et 130 en 2014 avant le mois de septembre. Le Ministère prévoyait au moins trois autres visites sur place pour le reste de 2014.
- Afin d'accroître l'efficacité de la surveillance et de la planification de système régionales, le Ministère a mis fin à son entente avec un organisme sans but lucratif qui, depuis plus de 20 ans, gérait et finançait les PED du Nord de l'Ontario et les PED pédiatriques de toute la province au nom du Ministère. Lors de notre audit de 2012, nous avions conclu que cet organisme ne faisait pas une utilisation appropriée des fonds du Ministère et ne se conformait pas à la Directive. Après avoir mis fin à l'entente avec cet organisme sans but lucratif, le Ministère a assumé lui-même les responsabilités de surveillance de tous les PED qui relevaient auparavant de cet organisme ou les a transférées aux RLISS.
- En mai 2013, le Ministère et les RLISS ont établi un comité conjoint de planification et

de gestion du diabète. Le mandat de ce comité englobe la planification en collaboration de la surveillance, ainsi que la gestion et la coordination des services et programmes de lutte contre le diabète. En octobre 2013, un sous-comité, le groupe de travail MSSLD-RLISS sur la performance, a été constitué pour développer des indicateurs du rendement, des données de référence communes et des modèles de rapport destinés aux PED et pour uniformiser les rapports à l'échelle de la province. Le groupe de travail a consulté les fournisseurs et les administrateurs des services aux diabétiques pour s'assurer que les nouveaux modèles de rapport des PED renforcent la responsabilisation et facilitent la planification des services aux diabétiques dans les collectivités de toute la province. Le Ministère et les RLISS ont travaillé ensemble à la mise à jour du manuel de politiques et procédures en matière de lutte contre le diabète afin de tenir compte des modifications apportées aux modèles de rapport des PED. Les exigences révisées en matière de rapport sont entrées en vigueur le 1er avril 2014 pour tous les PED de la province. En mars et avril 2014, le Ministère a tenu des webinaires de formation sur les modèles révisés de rapport et le manuel à l'intention des PED gérés par les RLISS ou par le Ministère.

Fournisseurs de soins aux diabétiques – Coordination et accès

Recommandation 4

Pour améliorer la coordination entre les fournisseurs de soins aux diabétiques et l'accès aux soins spécialisés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *tenir compte de la demande et de la disponibilité des services aux diabétiques dans les centres de santé communautaires, les hôpitaux et les équipes de santé familiale dans l'allocation des ressources financières et autres, afin d'éviter le dédoublement ou la sous-utilisation des services;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *évaluer la nécessité de la prime d'encouragement à la gestion des cas de diabète, étant donné la preuve qu'elle n'encourage pas les médecins à offrir des services continus et coordonnés de gestion du diabète;*
  État : Peu ou pas de progrès.

- *vérifier si les diabétiques jouissent d'un accès équitable et opportun aux spécialistes très sollicités, comme les podologues, surtout en présence de preuve que le patient risque d'être hospitalisé s'il n'est pas traité en temps opportun.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Pour éviter le dédoublement ou la sous-utilisation des services aux diabétiques, le Ministère et les RLISS appuient et encouragent l'intégration des programmes de lutte contre le diabète par l'intermédiaire des maillons santé établis en décembre 2012. Les maillons santé sont une nouvelle façon de coordonner les soins de santé locaux aux patients qui sont souvent traités par plusieurs fournisseurs de services. Ils sont axés sur l'amélioration des services offerts aux patients qui ont des problèmes de santé complexes ou de multiples maladies chroniques incluant le diabète. Tous les maillons santé ont un partenaire de coordination, comme une équipe Santé familiale, un centre de santé communautaire, un Centre d'accès aux services de soins communautaires ou un hôpital. Les maillons santé encouragent donc une plus grande collaboration entre les fournisseurs de soins locaux existants, dont les médecins de famille, les spécialistes, les hôpitaux, les fournisseurs de soins de longue durée, les fournisseurs de soins à domicile et les autres soutiens communautaires. Une plus grande collaboration aide à prévenir les lacunes et le dédoublement des efforts dans les soins aux patients et évite aux patients d'avoir à

fournir les mêmes informations à différents fournisseurs de soins. Elle leur permet de faire appel à un fournisseur unique, éliminant ainsi les visites inutiles. Le Ministère a encouragé les responsables des programmes d'éducation en matière de diabète (PED) à forger des relations avec leurs maillons santé régionaux afin d'améliorer la coordination des services aux diabétiques. Par exemple, dans le RLISS du Centre-Toronto, les fournisseurs de soins de santé des PED ont collaboré avec les maillons santé et fourni des services d'éducation en matière de diabète et de gestion du diabète sur le site du maillon santé.

En avril 2006, le Ministère a instauré la prime d'encouragement à la gestion des cas de diabète (PEGCD) afin de promouvoir des soins de qualité en payant 75 $ par année aux médecins pour qu'ils coordonnent, fournissent et documentent tous les éléments de soins nécessaires à chaque patient diabétique. Après notre audit de 2012, plus précisément en avril 2013, la PEGCD a été réduite à 60 $. Au moment de notre suivi, le Ministère menait des consultations à l'interne afin d'évaluer la nécessité de poursuivre cette initiative. Au moment de notre suivi, les RLISS évaluaient l'état des services podiatriques et les lacunes connexes en consultation avec les PED. Ils vérifiaient notamment si les diabétiques jouissaient d'un accès équitable et opportun aux spécialistes très sollicités, comme les podologues. Le Ministère et les RLISS ont pris les mesures suivantes pour améliorer l'accès aux spécialistes des soins aux diabétiques :

- En décembre 2013, le Ministère a affecté environ 1,2 million de dollars afin d'améliorer l'accès aux services spécialisés aux diabétiques, dont les soins des pieds et des plaies, dans les collectivités autochtones et des Premières Nations où la prévalence du diabète et des complications connexes est une des plus élevées de la province. Les fonds ont été versés à 19 fournisseurs de services pour la gestion du diabète et des problèmes de santé connexes, notamment par les soins des pieds et des plaies, les conseils en nutrition et l'activité physique.
- Le Ministère continue de mettre en oeuvre des programmes qui visent à assurer un accès équitable aux fournisseurs de services spécialisés, y compris les soins des pieds. Ces fournisseurs comprennent six Centres de soins complexes aux diabétiques (qui offrent des services interprofessionnels spécialisés aux diabétiques ayant des besoins complexes) des RLISS du Centre-Ouest, du Nord-Est, du Nord-Ouest, du Centre, de Mississauga Halton et du Centre-Est, ainsi que le service mobile aux diabétiques du RLISS du Nord-Ouest (qui dispense des soins aux diabétiques des régions rurales et éloignées).
- Le Ministère demandait aux organismes métis, autochtones et des Premières Nations intéressés de soumettre des propositions pour la prestation de services aux diabétiques, y compris les soins des pieds et des plaies. Si le Ministère décide d'aller de l'avant, les organismes choisis recevront des fonds pour les services aux adultes et aux enfants.
- Les RLISS ont élaboré des voies d'accès aux soins des pieds (une aide à la prise des décisions de diagnostic et de traitement) ainsi qu'une trousse d'outils pour les soins des pieds destinée aux fournisseurs de soins de santé, et conclu des partenariats avec des chiropodistes afin d'améliorer les services de soins des pieds.

Chirurgie bariatrique

Recommandation 5

Pour s'assurer que les gens reçoivent des services de chirurgie bariatrique adéquats et de qualité en temps opportun partout dans la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *examiner les tendances de la demande et la capacité en chirurgie bariatrique afin de déceler les lacunes et les besoins, particulièrement sur une base régionale;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

- *envisager de fournir des renseignements au public sur le temps moyen écoulé entre l'aiguillage par un médecin et la fin des évaluations préchirurgicales requises;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *surveiller périodiquement les résultats chirurgicaux afin de déterminer si les hôpitaux qui pratiquent des chirurgies bariatriques doivent passer par un processus d'agrément semblable à celui aux États-Unis.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Afin de déceler les lacunes et les besoins au niveau régional, le Ministère a commencé par examiner les tendances de la demande et la capacité en chirurgie bariatrique puis a apporté les modifications suivantes au processus d'aiguillage pour l'évaluation et le traitement bariatriques afin d'assurer l'accès en temps opportun à des services bariatriques adéquats partout dans la province :

- Pour raccourcir les temps d'attente et de déplacement, le Ministère envoie maintenant les patients habitant dans la région de London au centre d'évaluation bariatrique de Windsor plutôt qu'à celui de Hamilton ou de Guelph.
- Le centre d'évaluation bariatrique de Thunder Bay a commencé à offrir des chirurgies bariatriques durant l'été 2014 afin de répondre aux besoins dans cette région.
- Le Ministère, de concert avec le réseau bariatrique de l'Ontario, étudie les demandes présentées par un centre d'évaluation bariatrique de Kingston et d'un autre hôpital de London, qui veulent devenir des établissements chirurgicaux afin de répondre aux besoins en services bariatriques dans ces régions.

Pour ce qui est de fournir des renseignements au public sur le temps moyen écoulé entre l'aiguillage par un médecin et la fin des évaluations préchirurgicales requises, tous les patients qui assistent à une séance d'orientation avant de subir une chirurgie bariatrique sont informés des délais moyens (c'est-à-dire du temps qui s'écoule entre la date de la séance d'orientation et la date de la chirurgie). Les centres de chirurgie bariatrique expliquent aussi aux patients que les temps d'attente dépendent de plusieurs facteurs, dont les circonstances médicales particulières du patient, la disponibilité des spécialistes et la réservation des tests médicaux nécessaires. Le Ministère affiche les temps d'attente en chirurgie bariatrique en ligne. Entre avril 2014 et juin 2014, par exemple, les patients devaient attendre 132 jours après l'approbation de l'intervention bariatrique par un chirurgien, ce qui est inférieur à l'objectif général de 182 jours. Les temps d'attente publiés en ligne sont mesurés conformément à la définition standard de l'Ontario, c'est-à-dire depuis la décision de procéder au traitement jusqu'à la date de la chirurgie. Le temps qui s'écoule entre l'aiguillage initial par le médecin et la réservation de la chirurgie n'est pas inclus dans les temps d'attente publiés en ligne, mais fait l'objet d'une surveillance mensuelle par les centres de chirurgie bariatrique.

En ce qui concerne la surveillance des résultats chirurgicaux, en mars 2013, le réseau bariatrique ontarien a engagé un responsable clinique chargé de surveiller les centres de chirurgie bariatrique, d'améliorer le partage des pratiques exemplaires et de formuler des commentaires sur les moyens d'améliorer la qualité des soins, les temps d'attente et les processus. Le Ministère s'emploie avec le réseau bariatrique ontarien à surveiller les centres d'évaluation et de chirurgie bariatriques et à ajuster le financement au besoin. Les résultats chirurgicaux sont aussi surveillés par le biais du Registre des services bariatriques, et chaque centre de chirurgie bariatrique reçoit une « fiche de pointage » qui compare ses résultats à ceux des autres centres. Quant au processus d'agrément, le Ministère a indiqué que la plupart des aspects du programme bariatrique ontarien s'inspirent des normes établies par les organismes d'agrément américains, de sorte que les centres de chirurgie bariatrique de l'Ontario sont libres de solliciter ou non l'agrément des autorités américaines.

Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Programme Air pur Ontario

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2		1	1	
Recommandation 2	3	1	1	1	
Recommandation 3	3		2	1	
Recommandation 4	2	1			1
Recommandation 5	2		2		
Recommandation 6	1		1		
Total	**13**	**2**	**7**	**3**	**1**
%	**100**	**15**	**54**	**23**	**8**

Contexte

En 1999, le ministère de l'Environnement (le Ministère) a instauré le programme obligatoire Air pur, qui vise les émissions des véhicules, dans le cadre de sa stratégie de réduction du smog en Ontario. Le programme cible les véhicules dont les systèmes de contrôle des émissions fonctionnent mal et oblige leurs propriétaires à les faire réparer.

À l'heure actuelle, le programme prévoit l'inspection des véhicules qui sont vieux de sept ans ou de plus d'un an en cas de transfert de propriété. Les véhicules légers construits avant 1988 sont exemptés du programme parce que les fabricants automobiles n'étaient pas tenus à ce moment-là d'équiper leurs véhicules de dispositifs de réduction des émissions. Sinon, tous les véhicules doivent réussir une analyse des émanations pour que les propriétaires puissent en renouveler l'immatriculation ou en transférer la propriété. Certains propriétaires dont les véhicules échouent aux analyses d'émanations peuvent obtenir une attestation de réussite conditionnelle qui leur permet de renouveler l'immatriculation du véhicule, mais non

d'en transférer la propriété. Cela peut se produire lorsque le coût des réparations requises pour que le véhicule réussisse l'analyse des émanations est évalué à plus de 450 $. Le Ministère a établi cette limite de 450 $ afin d'alléger le fardeau financier du propriétaire – en effet, le propriétaire qui reçoit une attestation de réussite conditionnelle n'a pas besoin de faire réparer son véhicule.

Les analyses des émanations et les réparations sont effectuées dans environ 1 700 centres Air pur, qui sont des ateliers de réparation automobile privés agréés par le Ministère. Tous les centres d'analyse sont reliés par voie électronique à la base de données du programme Air pur du Ministère, où sont consignés les résultats de toutes les analyses effectuées et les réparations connexes.

Les méthodes employées pour analyser les émanations dépendent surtout du type de véhicule et de son mode d'alimentation :

- Les véhicules légers carburant à l'essence sont testés au moyen du dispositif électronique de diagnostic embarqué (DEDE). Les véhicules construits après 1997 sont dotés d'un DEDE qui vérifie continuellement l'état et le fonctionnement des principales composantes du dispositif de réduction des émissions et des systèmes liés aux émissions. Le véhicule échoue à l'analyse des émanations si l'équipement d'analyse détecte un problème identifié par le DEDE. Cette méthode d'analyse a été adoptée le 1er janvier 2013.
- Les véhicules lourds non diesel et certains véhicules légers construits en 1997 ou avant sont testés au moyen de la méthode du régime au ralenti à deux vitesses, qui est moins rigoureuse que la méthode d'analyse par DEDE.
- Les véhicules lourds diesel sont testés au moyen de la méthode de contrôle de l'opacité, où la densité des émanations est mesurée au moyen d'un capteur de fumée.
- Les émanations des véhicules légers diesel sont analysées visuellement.

En décembre 2013, on estimait qu'environ 8 millions de véhicules légers (7,6 millions en 2011) et plus de 250 000 véhicules lourds (300 000 en 2011) étaient immatriculés en Ontario. Comme en 2011, environ 90 % de ces véhicules sont immatriculés dans la zone géographique visée par le programme. En 2013, plus de 2,3 millions de véhicules légers (2,5 millions en 2011) et plus de 100 000 véhicules lourds (comme en 2011) ont été soumis à une analyse dans le cadre du programme.

Les propriétaires des véhicules paient des frais au centre Air pur qui effectue l'analyse des émanations. Une partie de ces frais est remise au Ministère sous forme de revenu. En 2013-2014, le Ministère a perçu 28 millions de dollars en revenu lié aux analyses (30 millions de dollars en 2011-2012) et a dépensé environ 19 millions de dollars pour assurer la prestation du programme Air pur (19 millions de dollars en 2011-2012), dont 9 millions de dollars ont servi à payer un fournisseur de services du secteur privé qui administre le programme au nom du Ministère (12 millions de dollars en 2011-2012). Les dépenses de programme de 19 millions de dollars ne comprennent pas les coûts indirects tels que les frais généraux du Ministère, les pensions et les indemnités de départ. Le 1er avril 2014, Le Ministère a ramené les frais d'analyse de 35 $ à 30 $ pour les véhicules légers afin de réduire l'excédent accumulé du programme de 23 millions de dollars d'ici juin 2020.

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous observions que les procédures mises en place dans le cadre du programme Air pur permettaient généralement de s'assurer que les véhicules qui doivent être inspectés le sont, et que ceux dont les émissions dépassent les limites provinciales fixées sont repérés aux fins de réparation.

Nous avions observé que les émissions produites par les véhicules routiers avaient considérablement diminué entre 1998 et 2010 et ne figuraient plus parmi les principales sources internes de smog en Ontario. (La moitié du smog de l'Ontario venait de polluants en provenance des États-Unis.) Par ailleurs, selon les estimations des émissions réalisées par le Ministère, plus de 75 % de la réduction des émissions produites par les véhicules depuis

la création du programme Air pur est en fait attribuable à d'autres facteurs, dont le resserrement des normes de construction touchant les technologies de réduction des émissions, les exigences du gouvernement fédéral en matière de combustibles propres et l'attrition du parc de vieux véhicules. Le Ministère estimait que le programme Air pur avait permis de réduire le reste des émissions génératrices de smog d'environ 36 % par an depuis 2007.

Nous avons également constaté ce qui suit durant notre audit :

- À compter du 1er janvier 2013, le programme devait employer un dispositif électronique de diagnostic embarqué (DEDE), qui ne peut analyser que les véhicules construits après 1997. Par conséquent, les véhicules construits entre 1988 et 1997, dont le taux d'échec à l'analyse au dynamomètre variait de 11 % à 31 % en 2010, seront uniquement testés au moyen de la méthode du régime au ralenti à deux vitesses, qui mesure les émissions avec moins de rigueur que le dynamomètre ou le DEDE. Il est donc probable que le taux de réussite initiale des vieux véhicules s'améliore – même si leurs émanations sont toujours aussi polluantes – et que le nombre de vieux véhicules identifiés comme nécessitant des réparations diminue.
- Comme les propriétaires des véhicules ne sont pas obligés d'effectuer les réparations dont le coût estimatif dépasse 450 $, environ 18 000 véhicules n'ont pas été entièrement réparés en 2011. Les propriétaires peuvent donc continuer d'utiliser des véhicules dont les émissions dépassent les limites prescrites par le Ministère. Le montant moyen payé pour les réparations par les propriétaires d'un véhicule ayant obtenu une attestation de réussite conditionnelle s'établissait à seulement 255 $. En 2010, la pièce la plus souvent reconnue comme étant à l'origine d'émissions excessives – un convertisseur catalytique défectueux – n'était réparée que dans le tiers des cas. En fait, les niveaux d'émissions des véhicules qui avaient subi seulement des réparations partielles en 2011 étaient plus élevés pour tous les polluants dans 25 % des cas et pour au moins un polluant dans la moitié des cas. Si le véhicule n'est pas complètement réparé, son dispositif de réduction des émissions continuera de mal fonctionner, et les émissions fluctueront.
- Le Ministère impartit au secteur privé six services liés au programme, dont la surveillance des activités non conformes ou frauduleuses des centres Air pur. Au moment de notre audit de 2012, il avait regroupé les six différents marchés de service conclus avec le secteur privé au sein d'un seul marché, et il s'attendait à réduire ses coûts annuels de 40 %. Aux termes de l'ancien contrat, le Ministère faisait preuve de diligence en exigeant de son fournisseur de services qu'il effectue chaque année plus de 1 400 audits secrets. Ces audits et d'autres initiatives avaient permis de recenser environ 3 000 cas de non-conformité par année. Cependant, avant le lancement prévu d'un nouveau programme de conformité en 2013, le Ministère avait réduit le nombre d'audits secrets réalisés en 2012 à une fraction de ce qu'il exigeait auparavant de son fournisseur de services. Comme les audits secrets ont un effet dissuasif sur les centres Air pur, une réduction du nombre d'audits secrets fait augmenter le risque d'activités non conformes ou frauduleuses.
- Même si le programme a notamment pour objectif de maintenir un degré élevé d'acceptation de la part du public, le Ministère n'avait pas établi de cible de rendement ni tenté de déterminer si ce but avait été atteint depuis plus de 10 ans. Le seul sondage réalisé pour mesurer le soutien du public au programme Air pur remontait à 12 ans. Il est donc difficile de savoir dans quelle mesure le public appuie le programme.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, le Ministère nous a fourni de l'information sur l'état des mesures prises en réponse à nos recommandations. Selon cette information, le Ministère a pleinement mis en oeuvre deux des mesures recommandées dans notre *Rapport annuel 2012* et fait des progrès dans la mise en oeuvre de nombreuses autres. Par exemple, le Ministère a élaboré une stratégie de conformité fondée sur le risque et un plan de conformité annuel ciblant les éléments vulnérables du programme afin d'en améliorer l'intégrité. Il faudra toutefois plus de temps pour assurer la pleine mise en oeuvre de quelques-unes des mesures recommandées. Par exemple, le Ministère n'a pas encore évalué formellement le rapport coût-efficacité du programme en le comparant à celui d'autres initiatives lancées afin de réduire le smog et d'améliorer la qualité globale de l'air.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Efficacité du programme

Recommandation 1

Pour s'assurer que les décideurs disposent d'information à jour et pertinente, le ministère de l'Environnement doit évaluer officiellement l'efficacité du programme Air pur Ontario pour réduire le smog, compte tenu des coûts et des incidences d'autres initiatives visant à réduire le smog et à améliorer la qualité globale de l'air.

État : En voie de mise en oeuvre.

En outre, le Ministère doit périodiquement évaluer ses progrès à l'égard de tous les buts fixés pour le programme et rendre compte des résultats de ses évaluations en temps opportun.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous observions que le programme Air pur Ontario avait permis de réduire les émissions génératrices de smog produites par les véhicules légers de 335 000 tonnes depuis sa création jusqu'en 2010, mais que cela représentait moins de 25 % de la réduction totale des émissions des véhicules légers. En fait, plus de 75 % de la réduction était attribuable à d'autres facteurs, dont le resserrement des normes de construction touchant les technologies de réduction des émissions, les exigences du gouvernement fédéral en matière de combustibles propres et l'attrition du parc de vieux véhicules. Durant ce suivi, nous avons actualisé notre analyse dans ce secteur en incluant les données du Ministère sur les émissions estimatives des véhicules légers testés en 2011 et 2012, et nous avons noté que la réduction totale des émissions des véhicules légers attribuable au programme Air pur avait augmenté de près de 400 000 tonnes depuis la création du programme. Ce chiffre correspondait toutefois à moins de 20 % de la réduction totale des émissions des véhicules, car plus de 80 % de la réduction totale pouvait être attribuée à des facteurs autres que le programme Air pur. En 2012, le programme Air pur a aidé à réduire les émissions génératrices de smog non éliminées par d'autres facteurs de 35 %, pourcentage comparable à celui de chacune des cinq années précédentes.

Le Ministère nous a informés qu'il avait commencé à comparer le rapport coût-efficacité du programme Air pur à celui d'autres initiatives de réduction du smog. En effet, en avril 2014, le Ministère a engagé un tiers consultant afin de déterminer la réduction totale des émissions d'oxyde d'azote et de composés organiques volatils produites par les industries du fer et de l'acier, du ciment, du

raffinage du pétrole et des pâtes et papiers, ainsi que le coût par tonne d'émissions éliminées. Le consultant devait aussi recueillir la même information pour les réductions des émissions de véhicules légers qui peuvent être attribuées au programme Air pur. Le Ministère prévoit de comparer les coûts par tonne d'émissions éliminées par diverses initiatives de l'Ontario responsables des réductions d'émissions de différentes sources. Cette comparaison devrait aider à déterminer quelle initiative a l'impact le plus marqué et affiche le meilleur rapport coût-efficacité. Ce travail était censé se terminer à la fin de l'automne 2014.

Comme nous le mentionnions dans notre *Rapport annuel 2012*, le programme Air pur a quatre grands objectifs : réduire les émissions de polluants générateurs de smog produites par les véhicules automobiles, atteindre un degré élevé d'acceptation du public, assurer la neutralité fiscale pendant toute la durée du programme et recouvrer tous les coûts en percevant des frais pour les analyses, et maintenir l'intégrité des activités (c.-à-d. ne tolérer aucune fraude). Au moment de notre suivi, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas encore établi d'objectifs quantifiables ni de mesures du rendement pour ses objectifs clés. Par ailleurs, malgré les efforts déployés par le Ministère pour surveiller certains aspects de ces objectifs, seules les réductions d'émissions estimatives avaient été rendues publiques.

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous faisions remarquer que le Ministère ne diffusait pas l'information en temps opportun. Par exemple, les rapports sommaires sur les réductions d'émissions pour les véhicules testés en 2009 et 2010 ont été rendus publics seulement en 2012. En août 2014, le Ministère a diffusé les versions sommaires des rapports sur les réductions d'émissions du programme Air pur préparés par des consultants pour les véhicules testés en 2011 et 2012. Nous avons également constaté qu'il y avait eu moins de rapports publics depuis notre audit de 2012. Par exemple, le Ministère n'affichait plus sur son site Web une liste des personnes et des centres Air pur qui avaient été déclarés coupables d'activités frauduleuses, ni une liste des centres Air pur qui avaient été suspendus ou fermés au cours des trois dernières années.

Véhicules assujettis à l'analyse

Recommandation 2

Pour faciliter l'évaluation de la pertinence de l'exemption de certains véhicules de l'analyse et de la zone géographique visée par le programme Air pur Ontario, le ministère de l'Environnement doit :

- *examiner les taux de réussite et d'échec initiaux et évaluer les émissions estimatives des véhicules en fonction de l'année du modèle;*
  État : Peu ou pas de progrès.
- *analyser officiellement l'incidence de l'exclusion de tous les véhicules légers, à l'exception de ceux immatriculés dans les 10 plus grandes municipalités du corridor Windsor-Québec;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.
- *élaborer, conjointement avec le ministère des Transports, une stratégie permettant de vérifier la légitimité de l'immatriculation des véhicules agricoles.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère engage des consultants de l'extérieur pour qu'ils calculent les réductions d'émissions et analysent les données sur les résultats des analyses du programme Air pur. Pour que le programme Air pur permette de détecter les véhicules les plus polluants, il serait prudent d'analyser les taux de réussite et d'échec et les réductions d'émissions selon l'année du modèle. Nous avons examiné les rapports des consultants sur la réduction des émissions estimatives depuis notre dernier audit, qui visaient les véhicules testés en 2011 et 2012, et remarqué que, comme nous l'avions constaté durant notre audit de 2012 :

- une analyse des taux de réussite et d'échec selon l'année du modèle a été effectuée pour

les véhicules légers, mais pas pour les véhicules lourds;

- une analyse des réductions d'émissions selon l'année du modèle n'a été effectuée ni pour les véhicules légers, ni pour les véhicules lourds.

Le Ministère nous a informés qu'il évaluait plutôt la performance des véhicules de moins de sept ans qui sont testés aux fins de revente, afin d'éclairer la conception des futurs programmes. Il prévoyait de terminer cette analyse d'ici l'automne 2014. Il a également fait un examen des véhicules légers construits avant 1988, qui sont exemptés des analyses du programme Air pur parce que les fabricants n'étaient pas tenus à ce moment-là d'installer des convertisseurs catalytiques ou d'autres dispositifs antipollution. Selon les résultats de cet examen, en 2012, les véhicules légers construits avant 1988 représentaient 1,7 % des véhicules immatriculés en Ontario, mais 9 % des émissions dans la zone visée par le programme. D'après les calculs du Ministère, les émissions produites par ces véhicules diminueront avec le nombre de véhicules légers construits avant 1988 qui, en 2020, devraient constituer moins de 1 % des véhicules immatriculés en Ontario.

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous indiquions que le territoire couvert par le programme englobait plus de 30 municipalités, dont 10 – soit le tiers – comptaient les deux tiers des véhicules de tourisme et des habitants de la province. Nous faisions également remarquer que le Ministère n'avait jamais officiellement évalué la possibilité d'exempter de l'analyse biennale les véhicules ne se trouvant pas dans ces 10 municipalités sans que cela ait un effet indésirable notable sur l'environnement. En juillet 2014, le Ministère a fait une analyse afin de déterminer si les limites géographiques du programme étaient appropriées. Il a calculé que si le territoire couvert par le programme pour les véhicules légers se limitait aux 10 plus grandes municipalités du corridor Windsor-Québec, les réductions d'émissions pour 2012 diminueraient de 27 % (22 100 tonnes contre 30 300 tonnes).

Les véhicules immatriculés au nom d'un exploitant agricole sont exemptés des analyses au titre du programme Air pur. Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions constaté que les propriétaires des véhicules, qui s'identifiaient comme agriculteurs au moment d'immatriculer leur véhicule ou d'en renouveler l'immatriculation, n'étaient pas tenus de prouver qu'ils étaient effectivement des agriculteurs. Nous avions recommandé au Ministère d'élaborer une stratégie permettant de vérifier la légitimité de l'immatriculation des véhicules agricoles, recommandation que nous avons réitérée dans notre rapport d'audit de ServiceOntario en 2013. Au moment de notre suivi, le ministère des Transports (MTO) travaillait avec le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le ministère des Affaires rurales afin d'exiger des propriétaires qui demandent à immatriculer un véhicule agricole qu'ils présentent une preuve qu'ils possèdent une entreprise agricole. À cet égard, le MTO propose que les demandeurs soient tenus de présenter un des quatre documents suivants : une carte de membre d'une organisation agricole, un certificat d'exemption reliée au revenu agricole brut, une lettre d'exemption du Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales ou une lettre d'Agricorp. Les détenteurs actuels de plaques d'immatriculation de véhicules agricoles ne seraient pas tenus de présenter de preuve au moment du renouvellement de leur plaque. Le MTO a indiqué qu'il surveillerait les demandes de plaque d'immatriculation de véhicules agricoles et déterminerait si d'autres mesures s'imposent. En avril 2014, les ministères susmentionnés ont consulté des organisations agricoles agréées, dont la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, la Fédération des agriculteurs chrétiens de l'Ontario et la section Ontario du Syndicat national des cultivateurs, pour les inviter à examiner et à commenter la proposition du MTO. Ce dernier nous a informés qu'il s'attendait à mettre en oeuvre les nouvelles exigences liées aux plaques d'immatriculation des véhicules agricoles d'ici janvier 2015.

Réussite conditionnelle

Recommandation 3

Pour s'assurer que les véhicules polluants sont réparés une fois les problèmes du système d'échappement relevés, le ministère de l'Environnement doit envisager :

- *d'augmenter ou d'éliminer la limite du coût des réparations;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *d'exiger que les véhicules qui reçoivent une attestation de réussite conditionnelle fassent l'objet d'une nouvelle analyse annuellement plutôt que tous les deux ans;*
  État : Peu ou pas de progrès.
- *de limiter le nombre d'attestations de réussite conditionnelle autorisées pendant la durée de vie d'un véhicule.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En janvier 2014, le Ministère a effectué une analyse comparant l'Ontario à d'autres administrations nord-américaines sur certains aspects du programme. L'analyse incluait un examen des pratiques entourant les limites des coûts de réparation et le nombre d'attestations de réussite conditionnelle permises sur la durée de vie d'un véhicule. Cependant, elle ne portait pas sur la fréquence des analyses requises pour un véhicule qui a reçu une attestation de réussite conditionnelle ou une dispense. L'analyse comparative a permis au Ministère de constater que plus de la moitié des autres administrations nord-américaines ayant des programmes d'analyse des émanations de véhicules étaient plus strictes que l'Ontario, en ce sens qu'elles avaient établi une limite plus élevée pour les coûts de réparation ou qu'elles n'en avaient pas du tout et qu'elles ne délivraient donc pas d'attestations de réussite conditionnelle. Le Ministère a ajouté que, contrairement à l'Ontario, six autres administrations nord-américaines autorisaient une seule attestation conditionnelle durant la vie utile d'un véhicule. Nous avions observé des résultats de comparaison semblables durant notre audit de 2012.

Le Ministère nous a informés qu'il poursuivrait son analyse de la limite des coûts de réparation et des attestations de réussite conditionnelle à l'aide des résultats des analyses effectuées en 2013 dans le cadre du programme Air pur. Il s'attendait à terminer son examen avant décembre 2014.

Techniques d'analyse des émanations

Recommandation 4

Pour optimiser les avantages de la nouvelle méthode d'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué, le ministère de l'Environnement doit s'assurer que les essais techniques pertinents sont effectués et que les problèmes sont résolus avant le déploiement dans tous les centres Air pur en janvier 2013.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Il doit aussi surveiller l'incidence possible du recours à la méthode du régime au ralenti à deux vitesses, moins fiable, pour analyser les émanations des véhicules construits avant 1998, une fois introduite la nouvelle technologie d'analyse par dispositif embarqué.

État : Vu l'attrition des véhicules construits avant 1998, cette recommandation n'est plus pertinente et ne sera donc pas mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous faisions état des problèmes liés au nouvel équipement d'analyse qui devait être déployé en janvier 2013. Ces problèmes incluaient le fait que le centre Air pur doit utiliser une connexion par accès commuté pour téléverser les photos, qu'il peut modifier le type de carburant par erreur et qu'il peut saisir des relevés d'odomètre déraisonnables.

Durant notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait corrigé deux de ces problèmes avant le déploiement des nouveaux dispositifs d'analyse

et le troisième avant septembre 2013, mais qu'il restait plusieurs points à régler. En 2012, le Ministère a mis à l'essai le DEDE et les procédures d'analyse dans plus de 20 centres Air pur afin de cerner les problèmes et de les résoudre avant la pleine mise en oeuvre du DEDE. Les journaux de suivi que le Ministère nous a fournis au moment de notre suivi indiquaient que tous les problèmes identifiés dans les centres pilotes avaient été réglés. (Nous avons également observé que 50 défectuosités repérées avant 2013 dans tous les systèmes du programme Air pur n'avaient pas encore été corrigées, mais qu'elles étaient jugées peu prioritaires et que des solutions logicielles étaient en voie de préparation afin de corriger la plupart d'entre elles.)

Le Ministère nous a informés qu'il continuerait de surveiller la performance de l'équipement d'analyse et d'y apporter des améliorations au besoin.

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions constaté que les véhicules légers construits entre 1988 et 1997 ne pouvaient pas être testés à l'aide de la nouvelle méthode d'analyse par DEDE, et ce, parce qu'ils n'étaient pas équipés d'un DEDE et qu'ils ne seraient pas testés à l'aide de l'ancienne technologie d'analyse (c.-à-d. l'analyse au dynamomètre) puisque les dynamomètres étaient en voie d'élimination dans les centres Air pur. À compter de 2013, ces véhicules devaient être testés par la méthode du régime au ralenti à deux vitesses, dont les limites d'émissions sont moins rigoureuses que celles du dynamomètre et qui serait donc susceptible de déceler moins de vieux véhicules nécessitant des réparations.

Nous avions observé qu'après l'introduction de la méthode d'analyse par dispositif embarqué, le Ministère n'avait pas surveillé l'impact potentiel du recours à la méthode du régime au ralenti à deux vitesses, moins fiable, pour tester les véhicules construits avant 1998, notamment en suivant l'évolution des taux initiaux de réussite et d'échec et l'effet sur les niveaux d'émissions de ces véhicules. Le Ministère avait plutôt choisi de surveiller le taux d'attrition du parc de vieux véhicules. Le Ministère estimait que les véhicules construits entre 1988 et 1997 constitueraient seulement 4 % des véhicules immatriculés en 2014, et ce pourcentage est censé baisser de moitié d'ici 2017. Le Ministère nous a informés que la méthode du régime au ralenti à deux vitesses pour l'analyse des émanations constituait une solution rentable pour une proportion en décroissance continue des vieux véhicules.

Le Ministère ajoute que le maintien des dynamomètres occasionnerait des dépenses prohibitives pour de nombreux centres Air pur, parce qu'il nécessiterait des aires réservées aux analyses par dynamomètre ainsi que d'importants travaux d'entretien étant donné l'âge de l'équipement.

Les raisons invoquées par le Ministère pour justifier sa décision de ne pas mettre en oeuvre la deuxième partie de la recommandation 4 nous semblent raisonnables.

Surveillance de l'exécution du programme

Recommandation 5

Pour maintenir l'intégrité du programme Air pur Ontario, le ministère de l'Environnement doit :

- *utiliser les taux de conformité pour évaluer périodiquement la pertinence de l'ensemble des outils de vérification de la conformité, surtout compte tenu de la réduction importante des activités d'audit secret prévu;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *tenir à jour des données complètes sur tous les cas de non-conformité recensés et les sanctions imposées, et s'assurer que les sanctions sont appropriées et cohérentes et imposées en temps opportun.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En réponse à nos recommandations concernant le maintien de l'intégrité du programme, le Ministère a élaboré une stratégie de conformité au programme Air pur ainsi qu'un plan de conformité annuel.

Diffusée en février 2014, la stratégie de conformité au programme Air pur vise à décourager et à détecter la non-conformité des centres Air pur (centres d'analyse) aux procédures opérationnelles normalisées. Elle décrit les différentes activités qui peuvent être utilisées pour détecter les cas de non-conformité, explique comment chaque activité de conformité aboutit à une note de réussite ou d'échec pour le centre d'analyse, propose différentes façons de régler et de décourager la non-conformité, et renferme un outil qui aide à choisir le recours approprié en cas de non-conformité ainsi qu'une matrice de classement des risques.

Le plan de conformité au programme Air pur pour l'exercice 2014-2015 a été diffusé en mars 2014. Il énonce les objectifs annuels et les produits livrables pour différentes activités d'application de la conformité et contient une liste des projets d'amélioration en cours. Le nombre cible d'audits des centres d'analyse que le fournisseur de services du programme Air pur doit effectuer en 2014-2015 comprend plus de 3 100 audits téléphoniques, plus de 1 500 audits ouverts et 25 audits secrets. Les deux premières catégories sont des audits déclarés où le personnel responsable de la conformité révèle son identité au personnel des centres d'analyse, tandis que la troisième catégorie englobe les audits cachés où les membres du personnel responsable de la conformité se font passer pour des clients. Le plan 2014-2015 prévoit également 3 000 inspections routières par l'Unité du contrôle des émissions de véhicules du ministère de l'Environnement.

Le plan de conformité annuel 2014-2015 énumère des projets d'amélioration, y compris la création d'une base de données afin de suivre les antécédents de conformité des centres ainsi que l'établissement d'un rapport de conformité annuel. La base de données est censée permettre de surveiller, pour chaque centre Air pur, le pourcentage de non-conformité liée à chaque type d'audit (c.-à-d. téléphonique, ouvert et secret), la nature et la fréquence des cas de non-conformité, et les sanctions imposées. Le rapport annuel sur la conformité est censé refléter les objectifs statistiques associés aux différents outils de conformité et les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des projets d'amélioration continue.

Gestion des contrats

Recommandation 6

Pour s'assurer que le fournisseur de services du secteur privé satisfait à ses obligations contractuelles à l'égard de la prestation du programme Air pur Ontario, le ministère de l'Environnement doit assurer une surveillance adéquate de tous les services, y compris un audit périodique de l'atteinte des niveaux de service déclarés.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le rendement du fournisseur de services du secteur privé est mesuré par rapport à 36 niveaux de service cibles, dont 4 dépendent d'événements qui ne se sont pas encore produits. Aux termes du contrat, le Ministère peut retenir les paiements en guise de pénalité lorsque les niveaux de service ne sont pas atteints. Durant notre suivi, nous avons constaté que le Ministère surveillait manuellement seulement 22 des 32 niveaux de service et qu'il comptait sur le fournisseur de services pour surveiller la conformité aux 10 autres niveaux. Afin d'aider à uniformiser l'évaluation des niveaux de service, le Ministère a élaboré des procédures opérationnelles normalisées pour la validation des niveaux de service. En 2013, un manque d'uniformité dans l'évaluation entre le Ministère et le fournisseur de services a été observé pour seulement un niveau de service.

Par ailleurs, le Ministère nous a informés qu'il recueillait des informations afin de développer une application Web qui suivrait continuellement tous les niveaux de service et appliquerait des pénalités, si nécessaire. Le Ministère s'attendait à terminer le développement de cette application en octobre 2014.

Ministère de l'Éducation

Éducation des élèves autochtones

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2		2		
Recommandation 2	3		3		
Recommandation 3	2		2		
Recommandation 4	3	1	2		
Recommandation 5	4		4		
Total	**14**	**1**	**13**	**0**	**0**
%	**100**	**7**	**93**	**0**	**0**

Contexte

Selon Statistique Canada (2011), l'Ontario compte environ 300 000 résidents autochtones, dont 201 000 membres des Premières Nations, 86 000 Métis et 2 000 Inuits. Les données détaillées les plus récentes découlant du recensement de 2006 de Statistique Canada révèlent que seulement 62 % des adultes autochtones ont terminé leurs études secondaires, comparativement à 78 % pour l'ensemble de la population, ce qui représente un écart de 16 %. L'écart va jusqu'à 50 % chez les jeunes adultes âgés de 20 à 24 ans. Dans ce groupe d'âge, seulement 39 % des membres des Premières Nations qui vivent dans des réserves ont obtenu un diplôme d'études secondaires.

De nombreux élèves autochtones sont aux prises avec des difficultés qui nuisent à leur rendement scolaire, comme la pauvreté, des logements insalubres et une mauvaise nutrition. Beaucoup d'entre eux vivent dans des régions où les perspectives d'emploi sont faibles, ce qui peut influer sur l'importance qu'ils accordent à leurs études.

En 2006, le ministère de l'Éducation (le Ministère) a fait de l'éducation autochtone l'une de ses priorités et a mis l'accent sur la réduction de l'écart de rendement scolaire entre les élèves autochtones

et les élèves non autochtones d'ici 2016. Il a créé le Bureau de l'éducation des Autochtones (BEA), qui travaille en collaboration avec les collectivités et organismes autochtones, les conseils scolaires, d'autres ministères et le gouvernement fédéral pour coordonner les initiatives en éducation des Autochtones. Depuis 2006, le Ministère a octroyé des fonds de 279,5 millions de dollars (170 millions de dollars en 2012) à l'appui des programmes destinés aux élèves autochtones.

En 2007, le Ministère a conçu un cadre stratégique en vue d'identifier les élèves autochtones, de contribuer à l'élaboration de programmes de soutien et d'évaluer périodiquement leurs progrès scolaires. Le Ministère a considéré que le cadre constituait le fondement de la prestation d'une éducation de qualité à tous les élèves autochtones qui fréquentent des écoles élémentaires et secondaires financées par la province. Cependant, en 2012, nous avions conclu que le Ministère devait assurer une surveillance plus active de la mise en oeuvre du cadre afin de démontrer les progrès réalisés depuis 2006, le cas échéant, dans l'amélioration du rendement des élèves autochtones.

Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Cinq ans après la publication du *Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, Métis et Inuits* (le Cadre), le Ministère n'avait pas évalué les progrès réalisés en fonction de l'une ou l'autre des 10 mesures de rendement comprises dans le cadre, parce qu'il n'avait pas exigé que les conseils scolaires évaluent les mesures et produisent des rapports à leur sujet. Aucun des trois conseils scolaires que nous avions visités – l'Algoma District School Board, à Sault Ste. Marie, le Kawartha Pine Ridge District School Board, à Peterborough, et le Lakehead District School Board, à Thunder Bay – ne l'avaient fait.
- Le Ministère disposait d'un guide visant à aider les conseils scolaires à élaborer des politiques pour que les élèves autochtones s'identifient officiellement comme Autochtones. Cependant, au moment de notre vérification, moins de la moitié du nombre estimatif d'élèves autochtones de l'Ontario avaient été identifiés. Le Ministère et les conseils scolaires doivent identifier les élèves autochtones afin de mieux cibler le financement et les mesures de soutien, et d'évaluer leurs progrès scolaires.
- Le Ministère n'avait pas établi de point de référence pour la mesure de l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones. Le cumul des crédits en vue de la diplomation est un des principaux indicateurs de succès des élèves. Nous avions demandé au Ministère les plus récentes données concernant le cumul des crédits pour les élèves de 10e année qui s'étaient identifiés comme Autochtones. Seulement 45 % de ces élèves étaient en voie d'obtenir leur diplôme d'études secondaires, comparativement à 74 % pour l'ensemble des élèves de 10e année. Ces chiffres remettaient en question la capacité du Ministère d'atteindre son objectif de réduire l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones d'ici 2016.
- Bien que le financement de l'éducation dans les réserves relève du gouvernement fédéral, beaucoup d'élèves autochtones finissent par être transférés au système provincial. En raison notamment du financement limité accordé pour chaque élève, les écoles des réserves ne sont généralement pas en mesure d'offrir la même qualité d'éducation que les écoles financées par la province, et des études donnent à penser que ces élèves pourraient accuser plusieurs années de retard au moment de leur transfert au système public. Notre analyse des données de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) avait révélé que seulement la moitié des élèves des réserves qui fréquentent des écoles provinciales ont réussi le Test provincial de compétences linguistiques (TPCL) de 10e année en 2010-2011.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère et les conseils scolaires s'étaient engagés à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Le Ministère et les conseils scolaires ont réalisé des progrès dans la mise oeuvre de toutes les recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2012*. Par exemple, en octobre 2013, plus de 33 000 élèves s'étaient identifiés comme Autochtones (comparativement à 23 000 en mai 2012, soit une augmentation de 44 %), ce qui a permis de suivre les progrès d'un plus grand nombre d'élèves autochtones. Par ailleurs, en août 2013, le Ministère a publié le document *De solides bases*, le deuxième rapport d'étape sur le Cadre, qui a fourni un fondement ou un repère pour la mesure des réalisations futures. Le travail requis pour recueillir les données nécessaires est bien engagé, et le Ministère prévoit mesurer ses progrès dans un troisième rapport d'étape qui devrait paraître en 2016. Les trois conseils scolaires que nous avions visités avaient quant à eux commencé à mettre en oeuvre un certain nombre d'initiatives prometteuses afin d'améliorer le rendement des élèves autochtones, et ils mesuraient déjà le rendement des élèves s'étant identifiés comme Autochtones au moyen des résultats obtenus par ceux-ci aux tests de l'OQRE. Les résultats allaient d'un changement minime à une amélioration considérable.

En mars 2014, le Ministère a publié un plan de mise en oeuvre, qui avait d'abord été proposé en 2007, pour guider ses activités et aider les conseils scolaires à réaliser leurs objectifs généraux relatifs au Cadre. Le Ministère a souligné que le plan avait été élaboré en collaboration avec ses partenaires autochtones, les conseils scolaires de district et d'autres intervenants clés du secteur de l'éducation. Nous avons observé que des stratégies plus détaillées avaient été élaborées à l'interne, mais nous croyons que le plan du Ministère doit être plus détaillé, car il reprend en grande partie l'orientation générale proposée dans le Cadre. Il n'indique pas clairement les obstacles que doivent surmonter les élèves autochtones et ne mentionne pas d'activités particulières visant à éliminer ces obstacles. Nous avons toutefois constaté que les trois conseils scolaires que nous avions visités en 2012 avaient intégré dans leurs documents de planification des activités précises ayant pour but de supprimer certains des principaux obstacles auxquels font face les élèves autochtones.

L'état des mesures prises en réponse à chaque recommandation est exposé dans les sections qui suivent.

Objectifs de la politique, plans de mise en oeuvre et mesures des résultats

Recommandation 1

Pour aider les élèves autochtones à réussir à l'école et réduire les écarts de rendement exposés dans le Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits (le Cadre), le Ministère et les conseils scolaires doivent :

- *élaborer des plans de mise en oeuvre précis pour recenser les principaux obstacles auxquels font face les élèves autochtones et pour les surmonter, et examiner périodiquement ces plans et les mettre à jour afin d'évaluer les progrès accomplis;*

  État : En voie de mise en oeuvre.

- *intégrer à ces plans les mesures des résultats et objectifs précis définis dans le Cadre, mesurer objectivement les résultats globaux afin de déterminer si des progrès ont été réalisés dans l'amélioration des résultats des élèves autochtones et en faire rapport.*

  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le 5 mars 2014, le Ministère a publié le *Plan de mise en oeuvre du Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits* (le Plan). Le Cadre de 2007 tenait compte du fait que le Ministère devait élaborer un tel plan de mise en oeuvre pour guider ses activités et aider les conseils scolaires à atteindre les objectifs généraux du Cadre. Dans notre *Rapport annuel de 2012*, nous avons recommandé que ce plan cerne les principaux obstacles auxquels font face les élèves autochtones et indique les mesures à prendre pour surmonter ces obstacles.

Le Plan a pour objet, comme le mentionne le document lui-même, de recenser des stratégies et des actions visant à aider le Ministère et les conseils scolaires à mettre le Cadre en oeuvre jusqu'en 2016. Le Plan énonce ce que le Ministère entend faire en général d'ici là pour combler l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones. Le Plan indique aussi, de manière générale, ce à quoi s'attend le Ministère de la part des conseils scolaires. Le Ministère entend examiner le Plan et le mettre à jour pendant son exécution, et l'adapter durant la deuxième et la troisième année de mise en oeuvre selon les résultats obtenus la première année. Nous avons toutefois constaté que, pour guider les activités du Ministère et aider les conseils scolaires à réaliser les objectifs généraux du Cadre, le Plan doit être plus détaillé. Il reprend en grande partie l'orientation générale proposée dans le Cadre, et, pour l'heure, il n'indique clairement ni les obstacles que doivent surmonter les élèves autochtones, ni les activités particulières visant à éliminer ces obstacles.

Nous avons observé que les trois conseils scolaires avaient intégré des questions relatives aux élèves autochtones dans leurs différents documents de planification (p. ex. plans stratégiques, plans opérationnels, plans d'amélioration pour le rendement des élèves, plans de travail). Ces plans énoncent des activités particulières visant à éliminer certains des principaux obstacles auxquels font face les élèves autochtones. Un conseil mettait l'accent sur l'équité, l'inclusion et la diversité, et offrait une formation et un perfectionnement professionnel approfondis pour les élèves, les enseignants, le personnel de soutien et les administrateurs dans ces domaines. L'une de ses activités permettait d'acquérir une compréhension de base des répercussions des traumatismes historiques sur la collectivité. Ce conseil encourageait également les élèves autochtones à retourner à l'école en offrant des programmes de rechange et en intervenant à mi-chemin durant le semestre pour s'assurer que le programme que suivent les élèvent répond à leurs besoins. Dans le cas d'un autre conseil, les plans d'amélioration comportaient plusieurs stratégies et mesures particulières, comme l'inclusion d'un traité local dans les cours d'études autochtones, l'élaboration d'activités pour les élèves des Premières Nations qui passent des écoles des réserves à l'école publique, et la présentation d'annonces dans la langue autochtone locale. Le troisième conseil avait inclus dans ses plans les principaux risques et obstacles auxquels font face les élèves autochtones ainsi qu'un ensemble d'objectifs précis. Par exemple, il avait chargé un enseignant responsable de l'étude des travaux d'élèves d'aider les élèves autochtones qui ont obtenu le niveau 2 aux tests de l'OQRE à atteindre le niveau 3, qui est la norme provinciale. Ce conseil avait aussi prévu d'identifier les élèves autochtones qui éprouvent des difficultés en littératie et de leur fournir un soutien particulier pour les aider à améliorer leur taux de réussite au TPCL.

En août 2013, le Ministère a publié *De solides bases : Deuxième rapport d'étape sur la mise en oeuvre du Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits* (le Rapport d'étape). Le rapport est harmonisé aux principes directeurs du Cadre, car le Ministère entend continuer d'utiliser les 10 mesures de rendement énoncées dans le Cadre à titre d'indicateurs clés pour suivre les progrès ministériels et ceux réalisés par les conseils scolaires et les écoles. En ce qui concerne les mesures du Cadre relatives au rendement des élèves autochtones, le Rapport d'étape établit une base de référence aux fins de

l'évaluation des progrès futurs de ces élèves. Par exemple, les résultats des élèves de 3e année aux tests de lectures de l'OQRE ont révélé un écart de 20 % entre les élèves autochtones et les autres élèves, les taux d'atteinte de la norme provinciale étant de 47 % et de 67 % respectivement. Le rapport n'indiquait pas les progrès réalisés à ce jour dans le rendement des élèves mais le Ministère prévoit de se fonder sur la base de référence pour évaluer les progrès en 2016, année où il compte publier son troisième rapport d'étape. Le Ministère a communiqué des résultats particuliers à l'égard d'autres objectifs figurant dans le Cadre. Par exemple, il y avait 13 375 élèves inscrits à des cours d'études autochtones, comparativement à 1 097 durant l'année scolaire 2006-2007, et 50 conseils scolaires avaient établi des comités consultatifs sur les Premières Nations, les Métis et les Inuits en 2012, contre 30 conseils en 2009.

Un conseil scolaire recueille des données depuis 2008 et fait rapport sur le rendement des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits dans son plan d'amélioration du conseil, avec des objectifs particuliers de l'OQRE pour 2014 et 2018. Ce conseil a montré une amélioration constante aux tests de l'OQRE à toutes les années scolaires pour les élèves autochtones, et il a considérablement comblé l'écart en ce qui concerne plus particulièrement les tests de lecture et d'écriture pour les élèves de 6e année. Par exemple, en 2006-2007, seulement 32 % des élèves autochtones de ce conseil avaient atteint la norme provinciale en écriture pour les élèves de 6e année, contre 53 % pour les élèves non autochtones, un écart de 21 %. En 2012-2013, le rendement des élèves autochtones s'est amélioré pour atteindre 58 %, comparativement à 62 % pour les élèves non autochtones, l'écart étant ramené à seulement 4 %. Un autre conseil fait rapport, dans son plan d'amélioration, sur les crédits accumulés en 9e année, qui constituent un indicateur clé de la réussite à l'école secondaire. Depuis 2009-2010, ce conseil a fait état d'une amélioration notable du pourcentage d'élèves autochtones ayant cumulé au moins huit crédits de 9e année, qui est passé de 55 % à 78 %. Ce conseil utilise également le nombre de crédits cumulés en 9e et 10e année afin de déterminer si les élèves sont sur la bonne voie pour obtenir leur diplôme et d'identifier les élèves qui peuvent avoir besoin d'aide. Depuis 2008, le troisième conseil mesure le rendement d'après les résultats obtenus aux tests de l'OQRE et les crédits cumulés. Ce conseil a obtenu des résultats plutôt mitigés en ce qui concerne les élèves de 9e année et le TPCL. Depuis 2008, il a toutefois montré une amélioration considérable en ce qui concerne les résultats des élèves de 3e année aux tests de l'OQRE ainsi qu'une certaine amélioration en ce qui a trait aux élèves de 6e année, le pourcentage d'élèves qui ont atteint la norme provinciale ayant augmenté globalement de 13 % et de 6 % respectivement. Le conseil a aussi sondé les élèves du primaire et du secondaire pour recenser des préoccupations particulières auxquelles on pourrait remédier, y compris des facteurs pouvant avoir une incidence sur le rendement scolaire, en les interrogeant sur des sujets comme le sentiment de sécurité à l'école, les degrés de dépression et leur sentiment d'appartenance.

Auto-identification volontaire et confidentielle

Recommandation 2

Afin d'obtenir les données démographiques nécessaires pour mieux élaborer des programmes de soutien spécialisés, rendre compte des résultats et cerner les possibilités d'améliorer le rendement des élèves autochtones, le Ministère doit :

- *mettre au point des outils de communication normalisés et diffuser des pratiques exemplaires afin d'aider les conseils à mettre en oeuvre un processus efficace d'auto-identification des élèves;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *élaborer un guide pour l'élaboration d'une politique d'auto-identification des membres autochtones du personnel enseignant et autre et veiller à ce que cette politique soit mise en oeuvre de façon efficace.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Le Ministère et les conseils scolaires doivent exercer une surveillance efficace pour que la politique d'auto-identification des élèves soit mise en oeuvre avec succès dans les écoles de l'Ontario.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Les données du Ministère montrent qu'en octobre 2013, 33 000 élèves s'étaient identifiés comme Autochtones, contre 23 000 en mai 2012, ce qui représente une augmentation de 44 %. Le Ministère a indiqué qu'il soutient le partage et l'analyse internes des données sur l'auto-identification afin, d'une part, de suivre le rendement des élèves qui se sont identifiés comme Autochtones et, d'autre part, de surveiller et de communiquer les progrès réalisés dans la réduction de l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones. En avril 2014, le personnel du Ministère a participé à des séances de formation sur l'offre d'un leadership aux conseils scolaires concernant l'utilisation et l'analyse des données tirées de l'auto-identification des élèves autochtones pour soutenir une amélioration accrue du rendement.

Le Ministère continue de fournir aux conseils scolaires un financement à l'appui de la mise en oeuvre des politiques d'auto-identification des élèves autochtones. Pour l'année scolaire 2013-2014, le financement visait prioritairement à hausser l'utilisation, l'analyse et la communication des données sur l'auto-identification des élèves; à améliorer le perfectionnement professionnel et les activités de mobilisation communautaires ainsi que les partenariats; et à accroître l'accès aux programmes en langues autochtones et en études autochtones et au perfectionnement professionnel connexe. Le versement des fonds pour les projets dépendra de la production réussie des rapports provisoires et des rapports finaux par les conseils scolaires, et de leur approbation par le Ministère. Le Ministère a aussi mentionné qu'il appuiera les stratégies visant à accroître le nombre d'élèves qui choisissent de s'identifier comme Autochtones, et qu'il partagera les pratiques prometteuses en matière d'analyse et d'utilisation des données.

Le Ministère a entrepris des discussions préliminaires sur l'élaboration d'une ligne directrice provinciale en matière de politique pour l'auto-identification du personnel dans le cadre du Groupe de travail du Conseil consultatif ministériel, qui est composé de partenaires autochtones et d'intervenants clés du milieu de l'éducation, notamment la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario et le Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation. En outre, le Ministère s'emploie à établir un inventaire des politiques d'auto-identification du personnel des conseils scolaires pour évaluer les progrès réalisés par les conseils dans l'élaboration de politiques et recenser les pratiques exemplaires à l'appui de la mise au point de la ligne directrice provinciale. Pour dresser l'inventaire des politiques d'auto-identification du personnel des conseils scolaires, on a créé un modèle de collecte de données sur les politiques d'auto-identification pour le personnel autochtone, qui sera utilisé durant l'année scolaire 2014-2015.

Afin de soutenir l'élaboration de stratégies propres aux conseils scolaires pour la mise en oeuvre de l'auto-identification des élèves, le Ministère a établi un profil analytique pour chacun des 72 conseils scolaires de district. Chaque profil comprend ce qui suit :

- la population estimative d'élèves autochtones, exprimée en pourcentage de la population totale d'élèves relevant du conseil;
- le dénombrement annuel des élèves qui se sont identifiés comme Autochtones, d'octobre 2009 (premier dénombrement) à juin 2013;
- au niveau du conseil, les résultats liés aux indicateurs de rendement, y compris les crédits cumulés en 9e année et tous les tests de l'OQRE (p. ex. tests de lecture, d'écriture et de mathématiques de 3e et 6e année; tests de

mathématiques théoriques et appliquées de 9e année; TPCL).

Le Ministère utilisera les profils analytiques des conseils scolaires pour faciliter la communication de stratégies particulières afin d'aider les conseils à renforcer leurs activités d'auto-identification des élèves autochtones, à soutenir la mobilisation des collectivités locales et à améliorer le rendement général des élèves autochtones.

Un conseil scolaire dispose d'une politique d'auto-identification mise en place en 2007. Pour l'année scolaire 2012-2013, les renseignements à jour sur l'auto-identification ont été transmis à toutes les écoles, affichés sur le site Web du conseil et fournis aux collectivités autochtones locales. En outre, la politique d'auto-identification, accompagnée d'un document de transition à l'appui de l'éducation et de la réussite professionnelle des autochtones, est incluse dans une trousse de bienvenue au jardin d'enfants remise aux parents et aux élèves autochtones. Ce conseil scolaire estime que les employés autochtones peuvent agir à titre de mentors, partager leur culture autochtone et aider à créer un environnement favorisant l'obtention de résultats élevés par les élèves autochtones. Par conséquent, depuis 2008, le conseil publie tous les ans, en septembre, une communication dans laquelle il demande à ses employés de s'auto-identifier, et durant les séances d'orientation, il informe ses nouveaux employés de la politique et leur donne l'occasion de s'auto-identifier.

Dans le cas d'un autre conseil scolaire, le nombre d'auto-identifications augmenté de façon constante au fil du temps, malgré une diminution générale du nombre d'inscriptions. Il a révisé sa politique d'auto-identification volontaire en mai 2012, et il diffuse des communications annuelles visant à encourager l'auto-identification. Ce conseil a indiqué qu'une formation sera offerte aux secrétaires en chef de toutes les écoles primaires et secondaires pour aider les élèves qui s'inscrivent à comprendre la politique et fournir de l'information sur la manière d'encourager l'auto-identification dans le cadre du processus d'inscription.

Le troisième conseil scolaire dispose d'une politique d'auto-identification volontaire des élèves depuis 2007, et il l'a révisé en juin 2013. L'auto-identification fait partie du processus d'inscription des élèves et du processus annuel de vérification des renseignements sur les élèves. Ce conseil fournit aux parents une brochure énonçant les avantages de l'auto-identification des élèves. En juin 2013, il a approuvé une politique d'auto-identification volontaire du personnel visant à lui fournir des données de base sur le nombre actuel d'employés autochtones. La politique doit également être utilisée pour améliorer les services aux élèves, et permettre au conseil scolaire de mettre au point des programmes de modèle et de mentorat pour le personnel qui partage la culture des élèves et pourrait établir un environnement favorisant la réussite des élèves.

Collecte et analyse des données

Recommandation 3

Pour évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et des mesures des résultats définis dans le Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits, le Ministère et les conseils scolaires doivent :

- *établir des données de référence pour les objectifs et les mesures des résultats définis dans le Cadre ainsi que des objectifs réalistes et mesurables;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *examiner périodiquement les progrès accomplis dans la réduction de l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones pour que des stratégies additionnelles ou parallèles puissent être mises en oeuvre au besoin.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Comme il est mentionné plus haut, le Ministère a publié *De solides bases : Deuxième rapport d'étape sur la mise en oeuvre du Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières*

Nations, des Métis et des Inuits (le Rapport d'étape) en août 2013. Ce rapport comprend les premières données de base de l'Ontario sur le rendement des élèves autochtones et utilise les renseignements sur l'auto-identification des élèves pour l'année scolaire 2011-2012. Au moyen de ces données sur le rendement des élèves, le Ministère prévoit organiser des discussions avec des partenaires autochtones et d'autres intervenants du milieu de l'éducation durant l'année 2014-2015 pour établir des cibles mesurables de rendement des élèves, puis, tous les ans, examiner les progrès réalisés dans l'amélioration du rendement et la diminution de l'écart entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones.

Le Ministère a indiqué qu'on ne dispose pas encore de données pour suivre les progrès concernant l'accroissement du taux d'obtention de diplômes des élèves autochtones. Le Ministère entend calculer un taux d'obtention de diplômes provincial de référence sur cinq ans pour les élèves qui se sont identifiés comme Autochtones en 2016-2017 (à partir des élèves auto-identifiés comme Autochtones qui étaient en 9e année en 2011-2012) et suivre les progrès en fonction de cette base de référence pour les années suivantes.

Les trois conseils scolaires que nous avions visités en 2012 avaient recueilli durant plus de cinq ans diverses données sur les élèves qui se sont identifiés comme Autochtones, et ils affichaient une amélioration allant de modeste à importante en ce qui concerne les résultats des élèves autochtones aux tests de l'OQRE et d'autres mesures (p. ex. l'accumulation de crédits). Les trois conseils avaient aussi établi des cibles et ont mesuré les progrès réalisés vers l'atteinte de celles-ci. Le premier conseil a fixé des cibles particulières concernant les résultats à tous les tests de l'OQRE qui doivent être atteintes en 2018 et qui, compte tenu des améliorations constatées depuis 2008, semblent être réalisables. En outre, le conseil a énoncé ses cibles dans son plan d'amélioration du conseil scolaire de 2013-2014 et, au début de 2014, il a conclu un protocole d'entente avec deux bandes des Premières Nations au sujet du partage de données portant sur, par exemple, l'assiduité, les bulletins de notes, les résultats aux tests de l'OQRE et le nombre de suspensions et d'expulsions. Ce protocole d'entente vise à rendre possible une collaboration avec la collectivité pour faciliter la surveillance du rendement des élèves. Le deuxième conseil scolaire affiche une amélioration du rendement au fil du temps, mais il a mentionné qu'il fallait faire preuve de prudence lorsqu'on effectue des comparaisons annuelles en raison du petit nombre d'élèves. Le troisième conseil scolaire a indiqué qu'il collaborait avec l'université locale sur une recherche concernant l'évaluation des résultats en mathématiques au cycle moyen (6e année). Le but est d'établir une base de référence aux fins de l'amélioration des résultats des élèves, étant donné que, ces cinq dernières années, les élèves autochtones relevant du conseil scolaire avaient affiché une amélioration considérable en lecture et en écriture, mais que ce n'avait pas été le cas en mathématiques.

Grâce à la publication de données de base concernant le rendement scolaire dans le deuxième rapport d'étape, le Ministère entend examiner le rendement des élèves tous les ans à partir des résultats aux tests de l'OQRE, puis élaborer de nouvelles initiatives pour réduire l'écart en matière de rendement scolaire. Les initiatives et les stratégies de rechange qui sont mises en oeuvre dans certains conseils scolaires durant l'année scolaire 2013-2014 comprennent les suivantes :

- l'offre d'un financement à 38 conseils scolaires au titre des programmes de réengagement à l'école secondaire afin d'embaucher du personnel ayant les connaissances et l'expertise requises pour réengager les élèves autochtones qui ont quitté l'école, mais qui sont sur le point d'obtenir leur diplôme;
- l'instauration de 13 programmes de cours d'été pour les élèves autochtones du primaire dans 27 conseils scolaires;
- une collaboration entre le personnel scolaire et des partenaires communautaires locaux dans 16 conseils scolaires pour déterminer les

besoins des élèves autochtones en matière de rendement et de mieux-être;

- l'affectation, dans les écoles secondaires affichant un faible rendement, de 13 tuteurs pédagogiques autochtones qui connaissent les stratégies pédagogiques et le contenu des programmes qui conviennent aux styles d'apprentissage et aux préférences des apprenants autochtones de 9e et 10e année suivant des cours appliqués obligatoires.

Le Ministère a indiqué que ces activités ciblées concernant le rendement des élèves, qui ont été mises en oeuvre dans certains conseils scolaires en 2013-2014, font l'objet d'une surveillance au moyen de rapports de suivi et seront évaluées à la fin de l'année scolaire.

En avril 2013, le Ministère a fourni un financement à l'appui d'une réunion des responsables de l'éducation des Autochtones. Cette conférence a constitué une occasion d'apprentissage professionnel pour le personnel ministériel, 80 responsables de l'éducation des Autochtones et d'autres employés répartis dans 40 conseils scolaires, qui ont pu échanger sur les pratiques exemplaires, les stratégies et les idées visant à faire progresser le Cadre. En outre, on a tenu à l'automne 2013 des séances de planification des conseils scolaires, dans le cadre desquelles on a traité de questions dirigées et tenu des discussions orientées sur les besoins des apprenants autochtones dans tous les conseils scolaires.

Comme il est mentionné plus haut, les trois conseils scolaires génèrent des données afin d'examiner périodiquement les progrès réalisés dans la réduction de l'écart entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones. Ces conseils ont aussi mis au point des stratégies de rechange pour améliorer le rendement des élèves autochtones. Par exemple, en février 2014, un conseil s'est engagé à travailler avec une coalition pour l'éducation autochtone sur un projet de recherche visant à concevoir des stratégies de collaboration afin d'améliorer les services éducatifs fournis aux élèves des Premières Nations. Ce partenariat a pour objet de chercher des pratiques prometteuses en vue d'améliorer la réussite des élèves grâce à la formation des enseignants, au développement de ressources, à l'élaboration de programmes communautaires et au partage de données. Le deuxième conseil scolaire a établi un programme de 10 semaines pour parfaire la compréhension des coutumes autochtones, tout en aidant les élèves à faire des choix positifs, à se donner des objectifs et à établir des systèmes visant à les soutenir. Le troisième conseil scolaire fait un examen annuel des données sur les élèves afin de détecter les tendances manifestes. Par exemple, en 2012-2013, il a constaté que ses élèves autochtones éprouvaient de la difficulté dans les cours d'histoire et de géographie; par conséquent, des membres de la collectivité et du personnel de soutien ont intégré une perspective propre aux Premières Nations dans les programmes de cours relatifs à ces disciplines.

Financement

Recommandation 4

Pour mieux s'assurer que les fonds sont alloués en fonction des besoins des élèves autochtones, le Ministère doit :

- *envisager de fonder le financement par élève sur des données d'inscription des élèves autochtones actualisées et plus fiables, de façon à permettre une répartition plus équitable du financement;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *lorsque le financement est alloué en réponse aux propositions des conseils, consigner les raisons justifiant le financement et expliquer aux conseils pourquoi leurs propositions ont été acceptées ou rejetées;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

- *mettre en oeuvre des processus de rapport non seulement pour démontrer que les fonds sont dépensés aux fins prévues, mais aussi pour obtenir des renseignements sur le succès remporté par les différents types de programmes de soutien offerts par les conseils.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Une grande partie du financement supplémentaire que le Ministère verse aux conseils scolaires pour les programmes autochtones est fondé sur le nombre d'élèves inscrits, mais le nombre d'élèves autochtones par conseil est basé sur les données du recensement de 2006 de Statistique Canada. Durant l'année scolaire 2012-2013, le Ministère a établi un groupe de travail intraministériel composé d'employés du BEA et disposant de ses propres directions des finances, de la comptabilité et de la statistique. Ce groupe a examiné la possibilité d'actualiser le modèle de financement supplémentaire d'après les données disponibles concernant l'auto-identification des élèves autochtones. Le Ministère a indiqué qu'il rencontrerait les conseils scolaires, les partenaires autochtones et les intervenants du milieu de l'éducation afin d'évaluer l'incidence éventuelle de la mise à jour du modèle de financement supplémentaire. Durant l'hiver 2015, le Ministère finalisera son évaluation de la mise à jour de la composante par élève du modèle de financement supplémentaire pour les élèves autochtones.

Le Ministère a mis en place, à l'intention des conseils scolaires, un modèle amélioré en vue de favoriser une approche plus objective et davantage axée sur les besoins pour le financement des propositions de projets en 2013-2014. Les conseils doivent inclure les éléments suivants dans ce modèle de propositions de projets :

- une description détaillée du projet;
- un lien avec au moins 1 des 10 mesures de rendement figurant dans le Cadre;
- une preuve de l'harmonisation avec le plan d'amélioration du conseil pour le rendement des élèves;
- les extrants et résultats attendus du projet;
- une description de la manière dont le projet sera surveillé et évalué aux fins de l'obtention des résultats souhaités.

Le Ministère a aussi mis en oeuvre un modèle amélioré d'évaluation pour soutenir la sélection des projets autochtones et fournir aux conseils une rétroaction sur le financement qu'ils ont reçu en 2013-2014. Le Ministère a indiqué que le modèle amélioré de propositions de projets et le modèle amélioré d'évaluation des projets serviront à documenter la justification de la sélection des projets et à fournir une rétroaction aux conseils scolaires à l'avenir. Par ailleurs, en 2013-2014, le Ministère a révisé le modèle de rapport des conseils scolaires, qui doit être utilisé pour communiquer des données fondées sur les faits concernant la réussite des projets et l'incidence globale des projets sur le rendement des élèves autochtones.

Élèves des Premières Nations vivant dans des réserves

Recommandation 5

Afin d'améliorer les résultats scolaires des élèves des Premières Nations vivant dans des réserves, le Ministère et, s'il y a lieu, les conseils scolaires doivent :

- *élaborer des modèles normalisés d'ententes sur les frais de scolarité et des lignes directrices qui peuvent être utilisés par tous les conseils et vérifier périodiquement si des ententes valables sur les frais de scolarité sont en place avec toutes les bandes;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *jouer un rôle plus proactif afin d'encourager les conseils à mettre en commun leurs pratiques exemplaires pour faciliter la transition des élèves entre les écoles des réserves et le système d'éducation provincial;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *mesurer séparément l'efficacité des initiatives mises en oeuvre pour aider les élèves des réserves qui fréquentent des écoles financées par le gouvernement provincial à relever les défis particuliers auxquels ils font face;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *continuer de participer aux discussions sur les ententes tripartites avec le gouvernement fédéral*

et les organismes des Premières Nations et y jouer un rôle plus proactif.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le *Guide concernant les ententes sur les droits de scolarité* (le Guide) a été créé et publié en 2013 par le Ministère, l'Unité de coordination de l'éducation des Premières nations des Chiefs of Ontario, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) et l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario. Le Guide a pour objet de fournir des documents de référence afin d'aider les conseils scolaires financés par les fonds publics et les Premières Nations à élaborer des ententes en matière de services éducatifs. Comme chaque entente sur les droits de scolarité est unique, le Guide comprend des exemples d'éléments d'une entente sur les droits de scolarité que les collectivités des Premières Nations et les conseils scolaires pourraient vouloir adopter. À l'automne 2013, des séances ont été tenues dans cinq endroits en Ontario afin de donner aux collectivités des Premières Nations et aux conseils scolaires de district une occasion de renforcer leurs relations, d'examiner le texte définitif du Guide et de discuter des pratiques exemplaires concernant l'élaboration d'ententes efficaces en matière de financement et d'éducation. Les trois conseils scolaires ont mentionné qu'ils avaient assisté à l'une de ces séances. Deux des conseils ont ensuite mis au point des ententes normalisées sur les services éducatifs, et l'autre conseil a examiné ses ententes en vigueur et déterminé qu'elles étaient conformes aux pratiques exemplaires énoncées dans le Guide. Deux des conseils disposaient d'ententes signées avec toutes les bandes des Premières Nations de leur région. Le troisième conseil a indiqué qu'il disposait d'ententes signées avec 13 bandes, et qu'il poursuivait les négociations avec 6 autres.

En septembre 2012, le Ministère, en collaboration avec les Chiefs of Ontario, a lancé un projet pilote d'apprentissage en ligne. Ce projet permettra à certaines collectivités des Premières Nations qui fournissent des programmes de la maternelle à la 12e année d'accéder, dans leurs propres écoles, à la Banque de ressources éducatives de l'Ontario. Ce répertoire procure aux élèves et aux enseignants un accès à une variété de ressources, comme des plans de cours, des cartes, des articles et des cours en ligne de la maternelle à la 12e année. Au nombre des éléments clés de ce projet pilote, mentionnons l'offre d'une formation, d'activités de perfectionnement professionnel et d'un soutien aux enseignants du système scolaire des Premières Nations. Il vise à permettre de mieux comprendre les exigences liées à la mise en oeuvre réussie de l'apprentissage en ligne dans les écoles des Premières Nations à l'échelle de la province.

À l'automne 2013, le Ministère a invité les Premières Nations à assister à des séances de perfectionnement professionnel axées sur le rendement des élèves, qui ont été offertes dans toutes les régions de la province.

Le Ministère a collaboré avec la Nation nishnawbe-aski et AADNC pour améliorer la réussite des élèves des Premières Nations fréquentant des écoles provinciales, et aider ceux qui passent des écoles des Premières Nations au système scolaire financé par la province. Dans le cadre de ce partenariat, le Ministère a soutenu trois forums sur l'éducation où des éducateurs de la Nation nishnawbe-aski et des représentants de la collectivité ont rencontré des représentants des conseils scolaires pour discuter des pratiques exemplaires concernant l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de transition. Le partenariat a aussi donné lieu à la création d'un guide de communication entre les élèves et les parents, qui comprend de l'information pour les élèves des Premières Nations qui passent des écoles des réserves aux écoles financées par la province. Le Ministère appuie également une recherche visant à examiner l'efficacité des services de consultation pour les élèves des Premières Nations ainsi qu'à formuler des recommandations concernant les élèves qui font la transition vers le système scolaire financé par la province. En outre, le Ministère a mentionné qu'il a financé 81 projets

visant à aider les élèves autochtones à participer aux activités scolaires et sociales à leur école, dans le cadre desquels les élèves utilisent la boîte à outils de l'initiative « Les élèves en tant que chercheurs » pour mener des recherches sur des sujets qui leur tiennent à coeur.

Les trois conseils scolaires ont indiqué qu'ils avaient mis en place des programmes complets de transition. Par exemple, l'un des conseils mentionne qu'il a mis en oeuvre plusieurs initiatives, y compris des programmes d'été pour les élèves du primaire, une trousse de bienvenue – qui est envoyée par la poste à toutes les écoles dans les réserves et qui comprend de l'information sur la fréquentation d'écoles financées par la province –, une vidéo dans laquelle des élèves qui ont fait la transition expliquent aux élèves qui la regardent ce à quoi ils doivent s'attendre, et le financement des déplacements des membres du personnel du conseil qui vont présenter des exposés dans les collectivités autochtones.

Le Ministère fournit un financement annuel pour les projets des conseils scolaires. Certains de ces projets visent notamment à soutenir la transition à partir d'écoles dans des réserves. Grâce à l'utilisation du modèle révisé de rapport par les conseils mentionné précédemment, le Ministère s'attend à obtenir des données fondées sur les faits concernant l'efficacité de ces initiatives, et il prévoit communiquer les résultats à tous les conseils scolaires à l'appui de la transition des élèves.

L'Ontario participe à trois initiatives de partenariat en éducation. Chacune d'elles inclura le Ministère, AADNC, et l'une des trois principales organisations des Premières Nations : la Nation nishnawbe-aski, le Grand conseil du Traité nº 3, et l'Association of Iroquois and Allied Indians/Indigenous Education Coalition. L'objectif général des partenariats est de soutenir le rendement des élèves des Premières Nations dans les écoles des Premières Nations et dans les écoles financées par la province grâce à l'établissement d'ententes de partenariat, au partage de l'expertise et des services, et à la coordination des initiatives d'apprentissage. En 2013, un protocole d'entente a été signé par le Ministère, AADNC et la Nation nishnawbe-aski. L'entente vise à établir un forum permettant aux trois partenaires de collaborer pour aider les élèves de la Nation nishnawbe-aski à faire la transition vers le système scolaire public et leur fournir les possibilités éducatives requises pour qu'ils réussissent.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Établissements de santé autonomes

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	2		1	1	
Recommandation 2	4		3	1	
Recommandation 3	6		2	4	
Recommandation 4	1			1	
Recommandation 5	3		2	1	
Total	**16**		**8**	**8**	**0**
%	**0**		**50**	**50**	**0**

Contexte

En Ontario, quelque 800 établissements de santé autonomes offrent surtout des services de diagnostic (p. ex. radiographie, échographie et polysomnographie), et environ 25 offrent d'autres services, dont des services de chirurgie (p. ex. chirurgie de la cataracte et chirurgie plastique) et de dialyse. Les établissements de santé autonomes offrent ces services sans frais aux patients couverts par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario (RASO), qui est financé par le gouvernement provincial. Les patients ont généralement besoin d'un formulaire d'aiguillage signé par leur médecin pour bénéficier des services, et les résultats des examens sont transmis au médecin.

Les établissements, dont 98 % sont des sociétés à but lucratif, appartiennent à des propriétaires-exploitants indépendants. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), qui est responsable de l'octroi de permis aux établissements ainsi que de leur financement et de la coordination des évaluations d'assurance de la qualité en vertu de la *Loi sur les établissements de santé autonomes* (la Loi), estime qu'environ la moitié des établissements appartiennent entièrement ou majoritairement à des médecins,

dont bon nombre sont des radiologistes qui interprètent des radiographies, par exemple.

Le Ministère verse aux propriétaires des « frais d'établissement » pour les frais généraux comme le loyer, la dotation en personnel, les fournitures et l'équipement. En 2013-2014, le Ministère a versé 434 millions de dollars en frais d'établissement (408 millions en 2010-2011). Le montant total des frais d'établissement payés a augmenté d'environ 2 % par année entre 2010-2011 et 2013-2014. En outre, le Ministère verse aux médecins des « honoraires professionnels » uniformisés pour chaque service fourni en établissement. Au moment de notre audit de 2012, le Ministère ne pouvait pas déterminer le montant des honoraires professionnels facturés pour les services fournis dans les établissements de soins autonomes. En réponse à notre récente demande, le Ministère a déterminé qu'en 2013-2014, 198 millions de dollars en honoraires professionnels avaient été facturés pour des services de diagnostic fournis dans des établissements de soins autonomes. Il n'a toutefois pas pu déterminer les honoraires professionnels facturés pour les services de chirurgie et de dialyse dispensés dans les établissements de soins autonomes.

L'audit des établissements de santé autonomes que nous avons effectué en 2012 visait à déterminer si le Ministère avait mis en place des systèmes et des processus lui permettant de s'assurer que les établissements de santé autonomes fournissaient les services assurés à la population ontarienne en temps opportun et de façon rentable, conformément aux exigences de la loi. Lors de cet audit, nous avions constaté que le Ministère avait amélioré la surveillance des établissements de soins autonomes depuis notre dernier audit de ces établissements, qui remontait à 2004. Il restait toutefois plusieurs motifs de préoccupation. Par exemple, le Ministère n'autorisait généralement pas les établissements à déménager dans des régions où les services sont insuffisants, même si ses données indiquaient que certains services de diagnostic, dont les services de radiologie et d'échographie, restaient insuffisants dans environ la moitié des municipalités de l'Ontario. Par ailleurs, le Ministère n'avait pas cherché à déterminer les frais généraux actuellement liés à la prestation des services. Ces coûts pourraient avoir changé considérablement, car les nouvelles technologies qui permettent d'effectuer certains examens beaucoup plus rapidement entraînent souvent une réduction des frais généraux et de dotation.

Nous avions également observé ce qui suit lors de notre audit de 2012 :

- Chaque établissement reçoit le même montant pour chaque type de service disponible, quel que soit le nombre de services dispensés. Par conséquent, les grands établissements situés en milieu urbain bénéficient souvent d'économies d'échelle, puisque certains coûts, comme le loyer et les salaires du personnel de réception, n'augmentent pas en proportion du nombre de services offerts. Le paiement de frais légèrement supérieurs dans les collectivités moins peuplées et de frais réduits dans les collectivités à plus forte densité de population pourrait encourager la prestation de services dans les régions où les services sont insuffisants, sans coûts supplémentaires pour le Ministère. Ces paiements pourraient améliorer l'accès aux services pour les patients des régions moins peuplées.
- Même si le Ministère estime qu'environ la moitié des établissements appartiennent entièrement ou majoritairement à des médecins, il n'a pas cherché à déterminer si les médecins avaient tendance à aiguiller les patients vers leur propre établissement ou vers l'établissement d'une personne apparentée. Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions trouvé des preuves d'utilisation excessive des examens d'imagerie diagnostique, particulièrement lorsqu'un médecin aiguille un patient vers son propre établissement pour qu'il y subisse ces examens. En outre, beaucoup de patients pensent qu'ils doivent se rendre à l'établissement désigné sur le formulaire d'aiguillage de leur médecin, alors qu'en réalité ils peuvent

choisir n'importe quel hôpital ou établissement offrant le service dont ils ont besoin.

- En 2009, l'Association canadienne des radiologistes soulignait que près de 30 % des tests de tomodensitométrie et autres examens d'imagerie au Canada ne fournissent aucun renseignement utile ou qu'ils sont carrément inappropriés. Le Ministère estimait quant à lui qu'environ 20 % des examens pour lesquels il verse des frais d'établissement sont probablement inappropriés (p. ex. les examens inutiles étant donné l'état du patient et ceux qui ne fournissent aucune information utile). Ces examens peuvent être dangereux pour les patients et faire augmenter inutilement les coûts des soins de santé.
- Contrairement aux hôpitaux, les établissements sont évalués par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) afin de garantir, entre autres, que les images diagnostiques sont interprétées correctement par les médecins. Or, en mars 2012, environ 12 % des établissements n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation depuis cinq ans. Les raisons expliquant l'absence d'évaluation incluaient le manque d'évaluateurs spécialisés et le fait que l'établissement était en instance de déménagement. Même dans les établissements évalués, les évaluateurs de l'Ordre n'avaient pas examiné les services rendus par les médecins qui y travaillent.
- En mars 2012, on constatait que le Service d'inspection des installations radiologiques du Ministère n'avait pas inspecté près de 60 % des établissements aussi souvent que nécessaire pour garantir que l'équipement émetteur de rayonnements, notamment les appareils de radiographie, était convenablement blindé afin de prévenir l'exposition à des rayonnements d'intensité excessive.
- L'analyse du Ministère indiquait que le coût de certains services, comme les services d'imagerie par résonance magnétique (IRM), de dialyse et de coloscopie, était approximativement de 20 % à 40 % plus bas dans les cliniques communautaires, y compris les établissements de soins autonomes, que dans les hôpitaux. Il est particulièrement important de s'assurer que les services sont accessibles en temps opportun et que les frais d'établissement sont raisonnables, car le Plan d'action de l'Ontario en matière de soins de santé de 2012 indiquait que certains actes médicaux moins complexes pourraient être exécutés dans des cliniques communautaires, comme des établissements de soins autonomes, plutôt que dans des hôpitaux.
- Même si le Ministère a tenté d'améliorer le service aux patients en mettant en place deux sites Web où est publiée, entre autres, la liste des établissements qui offrent aux patients des services de diagnostic comme des radiographies et des échographies, ces deux sites Web ne mentionnaient pas tous les établissements prodiguant ces services. Un des sites Web, où est affichée la liste des adresses des établissements de soins autonomes et des services qui y sont offerts, pourrait être plus convivial :
  - s'il offrait une fonction de recherche (p. ex. par code postal ou par service) pour aider les patients à trouver les établissements;
  - s'il fournissait de l'information sur les temps d'attente pour les services qui ne sont généralement pas accessibles le jour même (comme les tests d'IRM et de tomodensitométrie) afin d'aider les patients qui veulent passer un examen le plus tôt possible.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, le Ministère nous a fourni de l'information sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2012*. Il se disait en train de mettre en oeuvre la moitié de nos recommandations, par exemple, en examinant les pratiques inhabituelles de facturation des établissements de soins autonomes et en vérifiant si seuls les services aux patients étaient facturés au Ministère.

Cependant, on constatait peu ou pas de progrès dans la mise en oeuvre de beaucoup d'autres recommandations. Par exemple, il restait beaucoup de travail à faire pour :

- mieux repérer les régions de la province où les services sont insuffisants;
- déterminer si les frais payés aux établissements de soins autonomes étaient raisonnables en évaluant le coût réel ou en le comparant aux coûts payés ailleurs;
- uniformiser les formulaires d'aiguillage afin d'indiquer aux patients tous les établissements où ils peuvent subir l'examen demandé par le médecin.

Le Ministère a indiqué que ces recommandations prendraient plus de temps à mettre en oeuvre pour différentes raisons, dont la nécessité de consulter les intervenants.

Il reste aussi du travail à faire pour améliorer le processus d'assurance de la qualité que l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) mène au nom du Ministère. En attendant que le processus soit amélioré, rien ne garantit au Ministère que les problèmes importants que l'Ordre a relevés lors de ses inspections des établissements de soins autonomes lui sont communiqués en temps opportun. Le Ministère ne reçoit pas encore de renseignements sur la qualité des soins fournis dans les cliniques qui ne sont pas des établissements de soins autonomes en vertu de la Loi, y compris les cliniques de colonoscopie, certaines cliniques de radiologie et certaines cliniques d'avortement.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Accès aux services

Recommandation 1

Pour s'assurer que les Ontariens ont accès rapidement et facilement aux examens et aux interventions dont ils ont besoin, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *mieux recenser les régions mal desservies de la province comme l'indiquent les niveaux des services offerts à la fois par les hôpitaux et les établissements de santé autonomes (p. ex. en analysant la répartition de la population et des sexes dans chaque région et en déterminant les besoins en services qui en découlent);*
  État : Peu ou pas de progrès.

- *trouver des moyens de répondre aux besoins des patients dans les régions recensées comme mal desservies, par exemple en offrant des incitatifs pour encourager les établissements à offrir des services dans ces régions ou en révisant les politiques qui restreignent la capacité des établissements à déménager dans les régions mal desservies.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère n'analyse pas encore la répartition de la population et des sexes afin de recenser les régions mal desservies; il ne met pas non plus le niveau combiné de services offerts par les hôpitaux et les établissements de santé autonomes en corrélation avec les besoins identifiés. Le Ministère a indiqué qu'il s'employait avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) à repérer, d'ici la fin de 2015, les régions mal desservies à cet égard. Entre-temps, il continue de recenser les régions où les services sont insuffisants en

examinant les factures combinées par personne des hôpitaux et des établissements de soins autonomes, et il s'attend à préparer, d'ici mars 2015, un plan visant à répondre aux besoins dans ces régions.

En ce qui concerne le recensement des régions mal servies de la province, un RLISS avait analysé la demande de services de cataracte en comparant les données démographiques au nombre d'ophtalmologistes, à leur âge et au nombre de procédures pratiquées. Le Ministère a indiqué que les 13 autres RLISS devaient faire des analyses semblables des services de cataracte avant mars 2015. Cependant, exception faite des services de cataracte, le Ministère avait fait peu de progrès dans l'analyse des types de services et des données démographiques afin de mieux identifier les régions mal servies.

Le Ministère n'a pas offert d'incitatifs afin d'attirer des établissements de soins autonomes dans les régions recensées comme mal servies, mais il a instauré une nouvelle politique de déménagement des établissements en janvier 2014. Cette politique permet aux établissements situés dans des régions où les services répondent à la demande ou la dépassent de déménager dans des régions mal servies n'importe où en Ontario, à condition que les RLISS touchés soient d'accord.

Facturation

Recommandation 2

Pour optimiser la gestion rentable du Programme des établissements de santé autonomes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *examiner régulièrement les frais qu'il paie aux établissements de santé autonomes (pour couvrir les coûts de la dotation et de l'équipement ainsi que d'autres frais généraux) en évaluant les coûts réels des services et en comparant périodiquement les frais à ceux d'autres administrations;*
  État : Peu ou pas de progrès.

- *envisager des solutions de rechange afin de mieux gérer le volume des frais que les établissements peuvent facturer dans les régions desservies à l'excès, par exemple en exigeant de ces établissements qu'ils obtiennent son approbation avant d'accroître leur capacité en achetant de l'équipement supplémentaire;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *envisager de demander aux propriétaires d'établissement de lui déclarer tout conflit d'intérêts possible et examiner périodiquement les données de facturation afin de repérer les établissements ayant des pratiques de facturation inhabituelles, notamment les factures découlant d'un nombre anormalement élevé d'auto-aiguillages de patients par un médecin propriétaire de l'établissement ou y travaillant ou encore parent du propriétaire, et faire un suivi auprès de ces établisse. nents;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *pour certains services, vérifier périodiquement que les établissements ont facturé uniquement les services fournis aux patients, par exemple en comparant les factures des établissements et les formulaires d'aiguillage des médecins ou les honoraires professionnels facturés par ces derniers pour les mêmes services.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas cherché à déterminer si les frais qu'il verse aux établissements de soins autonomes étaient raisonnables. En particulier, il n'avait pas évalué les coûts réellement engagés par les établissements pour les services qu'il leur paye. Le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas fait d'analyse de ce genre parce que ses plus récentes négociations avec l'Ontario Medical Association (qui représente les médecins) ne mettaient pas l'accent sur les coûts sous-jacents afin de déterminer les frais à payer aux établissements de soins autonomes. Le Ministère a indiqué que les frais généraux varient d'une administration à l'autre et qu'il est donc difficile de les comparer. Cependant, en l'absence de renseignements sur les

coûts des services fournis en Ontario, une analyse des frais généraux, d'équipement et de dotation engagés par d'autres administrations nous semblerait utile. Le Ministère a fait des progrès dans le développement d'une méthode plus raisonnable pour déterminer les frais qu'il paie aux établissements pour les services de cataracte en calculant la moyenne des coûts directs que les hôpitaux ont engagés pour ces procédures en 2011-2012. À cet égard, le Ministère prévoit de négocier une entente avec deux établissements de soins autonomes avant mars 2015 afin de ramener les frais actuellement payés à un niveau davantage comparable à celui des coûts engagés par les hôpitaux. À l'heure actuelle, selon les renseignements obtenus du Ministère, ces établissements reçoivent entre 15 % et 65 % de plus, respectivement, que le coût direct moyen engagé par les hôpitaux. Le Ministère s'employait aussi avec Action Cancer Ontario à établir une structure tarifaire semblable pour les cliniques de colonoscopie communautaires.

Le Ministère prend des mesures qui lui permettront de mieux gérer le volume de frais facturés par les cliniques de sommeil (un type d'établissement de santé autonome) dans les régions où l'offre dépasse la demande. En 2013, le Ministère a révisé sa politique d'expansion pour les établissements de soins autonomes, exigeant d'eux qu'ils obtiennent l'approbation écrite du Ministère avant d'accroître leur capacité en achetant des équipements neufs. (Lorsque les établissements accroissent leur capacité en se dotant d'équipements supplémentaires, ils peuvent fournir plus de services aux patients et donc accroître le volume de frais facturés au Ministère.) Le Ministère a fait remarquer qu'il n'approuvait pas d'équipement supplémentaire pour les cliniques de sommeil, à moins que la clinique présentant la demande se trouve dans une région insuffisamment desservie. Les cliniques de sommeil représentent moins de 10 % des établissements. Le Ministère a indiqué qu'il appliquerait une exigence semblable à tous les autres établissements de soins autonomes d'ici mars 2016. Durant l'automne 2013, afin de déterminer la quantité actuelle d'équipement, le Ministère a demandé à tous les établissements de soins de santé, y compris les hôpitaux et les établissements de soins autonomes d'inventorier leurs dispositifs émetteurs de rayonnements (surtout les appareils de radiologie et de tomodensitométrie). Le Ministère a indiqué qu'un peu plus de 70 % des établissements avaient répondu avant l'été 2014. Par ailleurs, entre octobre 2012 et janvier 2014, son Comité d'experts en matière d'utilisation appropriée des services de diagnostic et d'imagerie médicale a recommandé des pratiques visant à empêcher que certains types d'examens de diagnostic et d'imagerie soient demandés inutilement ou de façon inappropriée, pratiques qui devraient aider le Ministère à mieux gérer le volume de frais facturables par les établissements. Cependant, le Comité n'avait pas encore formulé de recommandations concernant la réduction des radiographies et des échographies qui ne sont pas nécessaires sur le plan médical.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait commencé à obtenir des renseignements sur les propriétaires d'établissement qui sont aussi des médecins et qui aiguillent des patients vers leur propre établissement pour des examens. Ces médecins propriétaires d'établissement ont un conflit d'intérêts potentiel lorsqu'ils aiguillent des patients pour des examens parce que plus ils demandent d'examens, plus les revenus de leur établissement de santé autonome augmentent. D'ici mars 2015, les renseignements sur le propriétaire de l'établissement seront mis à jour au moment du renouvellement du permis de l'établissement (tous les cinq ans) et en cas de changement de propriétaire. Cependant, le Ministère ne recueillait toujours pas de renseignements sur les relations pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts (p. ex. avec le conjoint ou la conjointe, les frères et soeurs, les parents et les enfants adultes) entre les médecins qui aiguillent des patients vers des établissements pour des examens et les propriétaires de ces établissements. Il a besoin de ces renseignements pour repérer les pratiques de facturation inhabituelles, par exemple en raison du nombre anormalement élevé d'aiguillages

par des médecins qui ont des liens avec le propriétaire de l'établissement.

En ce qui concerne la comparaison des factures des établissements et des honoraires professionnels facturés par les médecins (pour s'assurer que les établissements facturent seulement les services fournis par des médecins), le Ministère a indiqué qu'il ne peut pas encore donner suite à cette recommandation parce que les deux systèmes de facturation ne sont pas reliés entre eux. Il s'attendait toutefois à mettre en oeuvre un nouveau processus d'examen des demandes de paiement à la fin de l'automne 2014 afin de vérifier périodiquement si les établissements facturent seulement les services fournis aux patients. Ce processus prévoit notamment une comparaison des factures des établissements et des examens de diagnostic demandés par les médecins. Il prévoit également un examen visant à déterminer si le nombre de services de soins de santé fournis chaque jour est raisonnable ainsi qu'une vérification des irrégularités de facturation détectées dans le passé. Le personnel du Ministère fait alors enquête sur les demandes de paiement douteuses repérées dans le cadre de ce processus.

Surveillance du rendement

Recommandation 3

Pour mieux s'assurer que les établissements de santé autonomes fournissent des services conformes aux normes de qualité de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) et satisfont à d'autres obligations établies par la loi, le Ministère doit :

- *collaborer avec l'Ordre pour garantir que tous les établissements sont inspectés au moins une fois pendant la période quinquennale de renouvellement du permis;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *songer à inclure des attentes supplémentaires dans son protocole d'entente avec l'Ordre, par exemple :*
  - *exiger que les évaluateurs examinent la qualité du travail de tous les médecins qui travaillent à l'établissement;*
    État : Peu ou pas de progrès.
  - *demander que les résultats des évaluations des établissements éprouvant des problèmes graves lui soient transmis plus rapidement;*
    État : Peu ou pas de progrès.
  - *envisager, au moment de la prochaine révision de la* Loi sur les établissements de santé autonomes, *d'instaurer des sanctions contre les propriétaires d'établissement qui refusent l'accès aux évaluateurs de l'Ordre qui se présentent sans s'être annoncés;*
    État : Peu ou pas de progrès.
  - *élaborer des politiques et des procédures pour améliorer le partage de l'information entre son Programme des établissements de santé autonomes et son Service d'inspection des installations radiologiques, y compris l'information sur les établissements offrant des services de radiologie ainsi que sur les résultats des inspections, de sorte que chaque évaluateur dispose de renseignements à jour sur les établissements dont il assure la surveillance;*
    État : En voie de mise en oeuvre.
  - *étudier les options concernant la rationalisation des activités de surveillance des établissements, notamment en déterminant si son Service d'inspection des installations radiologiques peut se fier aux travaux d'autres entités professionnelles ou fédérales de surveillance pour se concentrer sur les établissements nouveaux ou à risque élevé.*
    État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que plus de 95 % des établissements de santé autonomes opérationnels avaient été évalués au cours des cinq dernières années. Environ 70 établissements n'ont pas été évalués durant cette période

pour différentes raisons (p. ex. l'établissement était inactif parce qu'il était sur le point de déménager ou de changer de propriétaire).

Au moment de notre suivi, il n'y avait pas eu de mise à jour connexe du protocole d'entente conclu entre le Ministère et l'Ordre. Le Ministère s'attendait toutefois à réviser ce protocole d'entente avant mars 2015, et il a indiqué qu'il discuterait alors avec l'Ordre des modifications possibles au processus d'évaluation. Les modifications devant faire l'objet de discussions incluront l'examen, par les évaluateurs, de la qualité du travail des médecins oeuvrant dans les établissements de soins autonomes et, dans le cas des établissements qui présentent d'importants problèmes, une communication plus rapide des résultats de l'évaluation à l'Ordre, qui pourrait alors signaler les problèmes plus rapidement au Ministère.

Le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas encore eu, et qu'il ne savait pas quand il aurait, l'occasion de réviser la *Loi sur les établissements de santé autonomes*. Cependant, la prochaine fois que la Loi sera révisée, les modifications à l'étude incluront les pénalités pour les propriétaires qui refusent l'accès à leur établissement aux évaluateurs de l'Ordre.

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas élaboré de nouvelles politiques afin d'améliorer le partage de l'information entre son Programme des établissements de santé autonomes (le Programme) et son Service d'inspection des installations radiologiques (le Service). Il a toutefois indiqué qu'en 2013, le personnel du Programme avait commencé à envoyer des courriels au Service afin de l'aviser des déménagements, des agrandissements, des cessions de permis et des retraits de services. Le Ministère a constitué un comité, qui s'est réuni pour la première fois en juin 2014, afin d'améliorer les communications entre ces deux secteurs. En août 2014, aucune date limite n'avait été fixée pour le travail du comité ou la mise en oeuvre des améliorations recommandées.

Comme dans sa réponse à notre recommandation de 2012, le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas encore déterminé s'il étudierait les options concernant la rationalisation des activités de surveillance des établissements de soins autonomes, par exemple en se fiant aux travaux d'entités professionnelles ou fédérales de surveillance. Nous encourageons le Ministère à envisager de telles options afin de mieux s'assurer que les établissements de soins autonomes sont surveillés de manière efficace, et de libérer des ressources pour qu'elles puissent surveiller de plus près les établissements nouveaux ou à risque élevé.

Cliniques de santé communautaires non visées par la Loi

Recommandation 4

Pour s'assurer que toutes les cliniques communautaires offrant des services assurés – même celles qui ne pratiquent pas d'anesthésies – prodiguent des services médicaux de qualité, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner la possibilité de retenir les services de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario pour surveiller les cliniques offrant des services qui relèveraient de la surveillance de l'Ordre, si elles étaient classées dans la catégorie des établissements de santé autonomes.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère s'attendait à recevoir, à compter de la fin de l'automne 2014, les rapports de gestion de la qualité de l'Ordre sur les cliniques de colonoscopie qui ne sont pas des établissements de santé autonomes. Cependant, il n'avait pas établi de délais pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'un processus de gestion de la qualité afin de surveiller les cliniques communautaires qui ne sont pas des établissements de soins autonomes et qui offrent des services de mammographie, de colonoscopie et de pathologie. En mars 2013, le Ministère a demandé à l'Ordre et à Action Cancer Ontario d'élaborer ensemble un processus de gestion de la qualité pour ces cliniques communautaires. Ce processus était censé couvrir les établissements ainsi que les

fournisseurs de ces services. Ce processus était encore en voie d'élaboration au moment de notre suivi, et le Ministère ne savait ni quand le processus serait terminé, ni quand il recevrait des copies des rapports issus du futur processus de gestion de la qualité.

Par ailleurs, au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pris aucune mesure afin d'établir un processus approprié d'assurance de la qualité pour les cliniques de radiologie communautaires qui ne sont pas des établissements de soins autonomes. Il prévoyait de discuter de la possibilité d'instaurer d'autres programmes d'examen de la qualité avec l'Ordre avant mars 2015.

Information du public

Recommandation 5

Pour s'assurer que les patients ont accès à de l'information pertinente sur les établissements de santé autonomes pour qu'ils puissent obtenir les services dont ils ont besoin, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *étudier les coûts et les avantages de la mise en place d'un formulaire d'aiguillage normalisé, semblable à celui utilisé par le programme de laboratoire, qui restreint les recommandations des médecins relatives à un établissement privilégié et qui décrit la marche à suivre pour trouver un établissement de santé autonome dans le site Web du Ministère;*
  État : Peu ou pas de progrès.

- *regrouper l'information publiée en ligne dans un seul site Web doté d'une fonctionnalité de recherche et indiquant tous les établissements où les patients peuvent accéder à des services communautaires, comme de radiographie et d'échographie, ainsi que les services qui ne sont pas accessibles le jour même (p. ex. les tests d'IRM et de tomodensitométrie) et les temps d'attente connexes;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *afficher dans son site Web l'information sur la marche à suivre pour déposer une plainte contre un établissement de santé autonome.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En 2012, le Ministère a obtenu des renseignements sur l'utilisation, par d'autres administrations, de formulaires normalisés d'aiguillage vers des services de diagnostic (y compris les services de radiologie et d'échographie) pour que le Ministère puisse évaluer les coûts et les avantages de leur utilisation. Au moment de notre suivi, le Ministère était en train d'obtenir des renseignements plus détaillés auprès d'autres administrations afin de l'aider à évaluer les formulaires normalisés d'aiguillage vers des services de diagnostic. Il s'employait aussi à normaliser les critères d'aiguillage pour certaines procédures afin de s'assurer que celles-ci sont demandées seulement en cas de nécessité. Cependant, au moment de notre suivi, peu de mesures avaient été prises pour adopter un formulaire d'aiguillage normalisé qui indique où trouver l'information pertinente sur les établissements pouvant effectuer les examens recommandés, par exemple sur le site Web du Ministère. Les médecins peuvent actuellement utiliser des formulaires qui nomment un établissement privilégié en particulier (p. ex. un établissement qui appartient au médecin orienteur ou à un membre de sa famille). Le Ministère prévoyait de demander, avant mars 2015, aux exploitants des établissements de santé autonomes de réviser leurs formulaires d'aiguillage afin d'indiquer aux patients qu'ils peuvent se faire traiter dans d'autres établissements dont la liste figure sur le site Web du Ministère.

Le Ministère s'attendait à combiner l'information figurant actuellement sur son site Web au sujet des établissements de soins autonomes, y compris l'adresse des cliniques de radiologie et d'échographie, dans son répertoire interrogeable des options de soins de santé (www.health.gov.on.ca/fr/public/programs/hco) d'ici le début de 2015. En ce qui concerne les procédures non accessibles

le jour même, le Ministère a indiqué qu'il avait récemment commencé à recueillir des données sur les temps d'attente auprès des établissements de soins autonomes offrant des tests d'IRM et de tomodensitométrie, qu'il vérifiait l'exactitude de ces données et qu'il prévoyait de les rendre publiques d'ici mars 2015.

À l'automne 2012, le Ministère a ajouté un lien à son site Web pour les personnes qui veulent « enregistrer une préoccupation concernant un établissement de santé autonome ». Cependant, au lieu de mener à des renseignements sur la manière de déposer une plainte à l'égard d'un établissement, le lien mène à un formulaire – destiné au Ministère – qui permet au patient de consentir à la divulgation des renseignements personnels sur sa santé. Le formulaire contient un numéro de téléphone à composer pour joindre une personne-ressource au Ministère, mais il n'explique pas la procédure à suivre pour déposer une plainte. De fait, le nombre de plaintes reçues par le Ministère au sujet des établissements de soins autonomes a même diminué depuis que le Ministère a ajouté le formulaire à son site Web. Le Ministère prévoyait de clarifier le processus de dépôt de plainte sur son site Web avant la fin de 2014.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Processus de placement en foyer de soins de longue durée

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	3		3		
Recommandation 2	2		2		
Recommandation 3	3		3		
Recommandation 4	2			2	
Total	**10**	**0**	**8**	**2**	**0**
%	**100**	**0**	**80**	**20**	**0**

Contexte

Les foyers de soins de longue durée (foyers de SLD) offrent des soins, des services et un hébergement aux personnes qui ont besoin d'un accès à des soins infirmiers 24 heures sur 24, d'une surveillance en milieu encadré ou d'une aide fréquente pour vaquer à leurs activités quotidiennes, par exemple pour s'habiller ou se baigner. Les foyers de SLD sont parfois appelés maisons de soins infirmiers ou foyers pour personnes âgées. Il peut s'agir d'organismes à but lucratif, sans but lucratif ou administrés par une municipalité, et il y a souvent des listes d'attente pour leurs lits.

La *Loi sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi) autorise les 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de la province à déterminer l'admissibilité aux foyers de SLD, à classer les personnes inscrites sur les listes d'attente par ordre de priorité et à prendre les dispositions de placement lorsqu'un lit devient disponible. Chaque CASC relève d'un des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de la province. Les RLISS doivent rendre compte au ministère de la

Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), lequel doit s'assurer que les CASC se conforment aux dispositions de la Loi concernant le placement en foyer de SLD. En 2013-2014, les CASC ont placé plus de 26 000 personnes (à peu près le même nombre qu'en 2011-2012), dont 85 % avaient 75 ans ou plus, dans environ 630 foyers de SLD (environ 640 en 2011-2012) de l'Ontario. Les plus de 76 000 lits de SLD de long séjour qui se trouvent dans ces foyers (à peu près le même nombre qu'en 2011-2012) sont occupés à 97 %.

Depuis 2005, le nombre d'Ontariens âgés de 75 ans ou plus a augmenté de plus de 20 %, ce qui est sans aucun doute l'une des raisons pour lesquelles le temps d'attente médian pour l'admission en foyer de SLD a triplé – passant de 36 jours en 2004-2005 à 108 jours en 2013-2014 (98 jours en 2011-2012). Le nombre d'Ontariens de 75 ans ou plus devrait croître de près de 30 % entre 2012 et 2021, et augmenter encore plus à compter de 2021 lorsque les baby-boomers commenceront à atteindre l'âge de 75 ans, ce qui intensifiera probablement la demande de SLD. Le Ministère a reconnu qu'en raison du vieillissement de la population de l'Ontario, il est essentiel de trouver des solutions de rechange aux SLD.

Les CASC utilisent un processus normalisé pour déterminer l'admissibilité des clients, notamment en envisageant des solutions de rechange aux SLD. Il reste toutefois du travail à faire pour assurer une priorisation adéquate des cas critiques. De nombreux facteurs ayant une incidence sur les temps d'attente de placement échappent au contrôle des CASC. Par exemple, c'est le Ministère qui est responsable du nombre de lits disponibles dans les foyers de SLD. Par ailleurs, les personnes peuvent choisir le foyer de SLD où elles seront placées, et les foyers peuvent rejeter des demandes.

L'objectif de notre audit de 2012 était de déterminer l'efficacité des processus mis en place dans des CASC choisis pour placer des personnes en foyer de SLD de manière uniforme et en temps opportun, en fonction de leurs besoins et conformément aux exigences du Ministère et de la Loi.

Nous avions effectué nos travaux d'audit dans 3 centres d'accès aux soins communautaires de différentes tailles : le CASC du Centre-Est, qui est responsable de 9 700 lits de SLD et dont le bureau principal se trouve à Whitby; le CASC du Nord-Est, qui est responsable de 5 000 lits de SLD et dont le bureau principal se trouve à Sudbury; et le CASC de Waterloo Wellington, qui est responsable de 4 000 lits de SLD et dont le bureau principal se trouve à Kitchener.

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous observions que, dans l'ensemble, les trois CASC visités faisaient une bonne gestion de divers volets de leur processus de placement en foyer de SLD, mais qu'ils avaient tous des points à améliorer. Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Selon les données de mars 2012 sur les listes d'attente pour l'admission en foyer de SLD, la période d'attente médiane à cette date était de 94 jours pour les clients en situation de crise, de 10 à 14 mois pour les clients aux besoins modérés et de plusieurs années pour la plupart des autres clients admissibles. En 2011-2012, 15 % des clients inscrits sur les listes d'attente sont décédés avant d'être admis dans un foyer de SLD, ce qui indique que de nombreux clients potentiels pourraient bénéficier de services, mais qu'ils ne les reçoivent pas en temps opportun.
- Au total, 19 % des clients autorisés à attendre à l'hôpital avaient présenté une demande d'admission à un seul foyer de SLD, même lorsque les foyers choisis avaient une longue liste d'attente. Cela peut entraîner des conséquences négatives pour la santé de la personne et le système de soins de santé dans son ensemble, car il a été démontré qu'une période d'hospitalisation plus longue que nécessaire sur le plan médical est préjudiciable à la santé du patient, coûte plus cher que les solutions de rechange axées sur les soins communautaires et bloque des lits dont d'autres patients auraient besoin.

- Au total, 36 % des clients avaient été placés dans leur premier choix de foyer; les autres avaient accepté un autre foyer de SLD, mais étaient restés sur la liste d'attente pour leur foyer préféré. En mars 2012, 40 % des personnes inscrites sur les listes d'attente pour un foyer particulier résidaient dans un autre foyer. Vu que la priorité est accordée aux clients en situation de crise, il peut être difficile pour les autres clients d'être admis dans les foyers plus populaires.
- Les demandeurs qui vivent dans certaines parties de la province sont admis plus rapidement que d'autres en foyer de SLD. Dans un CASC, 90 % des clients avaient été placés dans un délai de 317 jours tandis que, dans un autre, le délai était d'environ 1 100 jours.
- Les clients qui sont en mesure de payer pour des chambres individuelles ou à deux lits sont généralement placés plus rapidement, car ces chambres peuvent contenir jusqu'à 60 % des lits des foyers de SLD, mais faire l'objet de seulement 40 % des demandes.
- Les CASC visités ne procédaient pas à des examens périodiques pour déterminer si les personnes ayant la plus haute priorité se voyaient offrir les premiers lits disponibles dans les foyers de leur choix.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère et les CASC s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au cours du printemps et de l'été 2014, le Ministère et les trois CASC visités nous ont fourni des renseignements sur l'état des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2012*. Selon ces renseignements, aucune de nos recommandations n'avait été pleinement mise en oeuvre, mais certains progrès avaient été réalisés dans la mise en oeuvre de la plupart d'entre elles. Par exemple, les CASC avaient modifié leur système d'information afin de disposer de meilleures données sur les décisions de placement. Ils étaient en train de mettre en oeuvre des examens indépendants des décisions de placement pour s'assurer que les patients ayant la plus haute priorité obtiennent les premiers lits disponibles répondant à leurs besoins (p. ex. chambre de base, à deux lits ou individuelle, pour homme ou pour femme). Cependant, peu de progrès avaient été faits sur deux points : l'élaboration de mesures de rendement uniformes pour surveiller le processus de placement en foyer de SLD, et l'établissement de délais cibles à chaque étape du processus afin d'aider à réduire les temps d'attente.

L'état des mesures prises par le Ministère et les CASC est résumé après chaque recommandation.

Gestion des listes d'attente

Recommandation 1

Pour mieux s'assurer que les clients ayant de plus grands besoins sont identifiés et placés dans des foyers de soins de longue durée le plus tôt possible, les centres d'accès aux soins communautaires doivent :

- *élaborer un processus uniforme à l'échelle de la province pour classer les clients à l'intérieur du niveau de priorité critique;*
  État : Pleinement mise en oeuvre dans les trois CASC visités et en voie de mise en oeuvre par tous les CASC de la province.
- *en consultation avec le Ministère, envisager de rester en contact informel périodique avec les clients et d'autres personnes concernées afin de déterminer s'il y a eu des changements dans l'état ou les circonstances des clients inscrits sur les listes d'attente et, s'il y a lieu, de réévaluer leurs besoins, au lieu de procéder à des réévaluations semestrielles formelles de tous les clients comme ils sont tenus de le faire à l'heure actuelle;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *faire des examens indépendants périodiques des décisions de placement pour s'assurer que le premier lit de SLD disponible est offert au client ayant la plus haute priorité et qu'il répond à ses exigences (p. ex. lit pour homme ou pour femme, chambre individuelle ou à deux lits ou hébergement avec services de base).*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En octobre 2013, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario (l'Association) – organisme sans but lucratif qui représente et soutient tous les CASC de la province – et les 14 CASC eux-mêmes ont approuvé un processus uniforme pour classer les clients à l'intérieur du niveau de priorité critique. Les trois CASC visités avaient adopté cet outil de classement. Les 14 CASC étaient censés mettre en oeuvre une version révisée de cet outil avant le printemps 2015.

En septembre 2013, le Ministère a envoyé une lettre à tous les CASC, à l'Association et à tous les RLISS pour préciser que le client doit être évalué au cours des trois mois précédant son admission en foyer de SLD (pour que les décisions de placement se fondent sur des renseignements à jour), mais qu'il n'était pas nécessaire de faire une réévaluation semestrielle formelle de tous les clients en attente de placement, comme cela se faisait auparavant. Au moment de notre suivi, les trois CASC visités comptaient sur des messages automatisés pour leur rappeler d'identifier les clients approchant du haut de la liste d'attente afin de prévoir des réévaluations dans les trois mois précédant le placement en foyer de SLD. Ils ne s'efforçaient toutefois pas de rester en contact informel périodique avec les clients inscrits sur les listes d'attente afin de déterminer si leur état ou leurs circonstances avaient changé et s'il fallait donc réévaluer leurs besoins. Les CASC continuaient plutôt de procéder à des réévaluations au moins tous les six mois pour tous les clients recevant des soins à domicile qui avaient des besoins chroniques ou complexes, dont ceux en attente de placement en foyer de SLD, afin de déterminer si leurs besoins avaient changé.

Le système d'information utilisé par tous les CASC a été mis à jour en novembre 2013 afin de permettre aux CASC d'examiner les données historiques sur les listes d'attente. En conséquence, les CASC peuvent maintenant accéder aux renseignements requis pour faire des examens périodiques des décisions de placement. Cela leur permettra de s'assurer que le premier lit de SLD disponible est offert au client ayant la plus haute priorité et qu'il répond aux besoins du client. Les CASC, de concert avec l'Association, ont d'ailleurs élaboré un protocole normalisé pour déterminer si les décisions de placement sont appropriées. Ce protocole, qui avait pour but d'améliorer et de rationaliser le processus, était à l'essai au moment de notre suivi. Il était censé être en place avant le printemps 2015. Avant l'entrée en vigueur de ce processus normalisé, chacun des CASC déterminait lui-même les mesures à prendre pour donner suite à notre recommandation. Par exemple, un des CASC visités utilisait un rapport sur les exemptions liées aux listes d'attente qu'il avait introduit durant l'automne 2012. Ce rapport permettait aux cadres supérieurs de suivre les exemptions à la loi régissant le classement des clients par ordre de priorité pour le placement en foyer de SLD. Un autre CASC avait institué des audits trimestriels à compter de 2014-2015 et utilisait les listes d'attente historiques pour s'assurer que le premier lit de SLD disponible est offert au client ayant la plus haute priorité et qu'il répond à ses exigences. Le troisième CASC avait établi une procédure opérationnelle appuyant des audits périodiques du processus de placement. Il a toutefois indiqué que la procédure n'avait pas été mise en oeuvre parce qu'il n'avait pas suffisamment de ressources et que les audits prévus seraient exigeants en main-d'oeuvre.

Recommandation 2

Pour aider les clients à sortir plus rapidement de l'hôpital et aider à gérer les listes d'attente croissantes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit envisager les options retenues par d'autres administrations, prévoir des solutions de rechange

communautaires aux foyers de SLD et demander aux foyers de SLD de fournir des programmes additionnels de soins de rétablissement et de transition afin d'améliorer, entre autres, la capacité fonctionnelle des clients.

État : En voie de mise en oeuvre.

De plus, pour mieux s'assurer que les clients jugés admissibles à un foyer de SLD sont placés dans les meilleurs délais, le Ministère doit rationaliser l'évaluation de l'état de santé du client (pour éviter de reproduire l'information déjà recueillie dans le cadre de l'évaluation de l'admissibilité et de retarder le processus).

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En décembre 2013, le Ministère avait financé 250 lits additionnels de soins de convalescence dans des foyers de SLD, notamment afin d'aider les clients à sortir plus rapidement de l'hôpital. Environ 10 % des lits étaient nouveaux; la plupart des autres étaient d'anciens lits de long séjour en foyer de SLD. Ces lits sont offerts, pour une période d'au plus 90 jours par an, aux personnes qui n'ont pas besoin d'un hébergement permanent en foyer de SLD, mais qui ont besoin de soins et de temps pour se rétablir (p. ex. pour récupérer leurs forces et leur capacité fonctionnelle). L'Ontario fait aussi partie du groupe de travail sur l'innovation en matière de santé, qui se compose des ministres provinciaux et territoriaux de la Santé et qui a pour mission d'améliorer la capacité des provinces et des territoires à faire face aux défis dans le domaine des soins de santé. Les priorités de ce groupe de travail comprennent les soins aux aînés et le partage des pratiques exemplaires afin de favoriser les soins à domicile par rapport aux SLD. Le groupe de travail était censé présenter un rapport de synthèse aux premiers ministres avant l'automne 2014.

Le Ministère, de concert avec les CASC, s'emploie à simplifier le formulaire d'évaluation de la santé des clients pour que les médecins puissent le remplir plus vite. Le formulaire révisé reproduit encore l'information clinique figurant sur le formulaire d'évaluation de la santé rempli par les CASC. Le Ministère a précisé que cela était nécessaire pour vérifier l'information sur l'état de santé du client et que les CASC commenceraient à utiliser le nouveau formulaire vers la fin de 2014.

Temps d'attente

Recommandation 3

Pour mieux s'assurer que les clients ont suffisamment d'information sur le processus de placement en foyer de SLD et les temps d'attente pour l'admission dans un foyer de SLD, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les centres d'accès aux soins communautaires, doit :

- *fournir au public des renseignements détaillés sur le processus d'admission en foyer de SLD et les politiques mises en place pour assurer une administration équitable du processus;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *examiner les options qui encourageraient une plus grande utilisation de l'hébergement avec services de base dans les foyers moins attrayants;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *promouvoir la divulgation publique des renseignements qui aideraient les personnes à choisir les foyers de SLD auxquels présenter une demande d'admission, comme les temps d'attente par foyer, par type d'hébergement – en chambre individuelle ou à deux lits ou hébergement avec services de base – comme le fait un CASC sur son site Web, ainsi que les temps d'attente par niveau de priorité.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il prévoyait d'afficher des informations détaillées sur le processus d'admission en foyer de SLD sur son site Web « Vos options de soins de santé » avant la fin de l'automne 2014. Par ailleurs, tous les

CASC, y compris les trois que nous avons visités, avaient mis à jour leurs sites Web publics afin de fournir des renseignements uniformes plus détaillés sur la procédure à suivre pour présenter une demande d'admission en foyer de SLD, y compris le processus d'admission. Deux des CASC visités avaient même diffusé sur leurs sites Web une vidéo expliquant le processus de placement en foyer de SLD. Ces CASC avaient rédigé leur propre livret d'information sur le processus d'admission. Deux des trois CASC avaient indiqué sur leurs sites Web qu'ils avaient des processus en place pour assurer une administration équitable du processus d'admission et fournissaient un numéro de téléphone à composer pour obtenir plus de renseignements.

Étant donné que certains foyers de SLD, comme les foyers plus vieux et moins attrayants, ont un taux d'occupation plus faible que l'objectif ministériel de 97 %, le Ministère a mis à jour sa politique en matière de rémunération financière afin d'inciter les foyers de SLD à relever leur taux d'occupation. Cependant, on ne sait pas exactement comment ces modifications encourageront un plus grand nombre de clients à demander les lits en hébergement de base dans des foyers moins attrayants ou feront monter le taux d'occupation des lits moins en demande. L'Association a indiqué que les différentes normes de conception pour l'hébergement de base en foyer de SLD (p. ex. quatre lits par chambre dans les foyers plus vieux contre un ou deux lits par chambre dans les foyers plus nouveaux) restaient un obstacle à l'accroissement des taux d'occupation des foyers plus vieux. À cet égard, les CASC visités s'efforçaient d'améliorer l'utilisation des lits de SLD dans les foyers moins attrayants. Par exemple, un CASC a indiqué que ses coordinateurs des soins examinent maintenant la liste de lits vacants chaque jour pour s'assurer que les clients connaissent le nombre de lits de SLD disponibles et les temps d'attente estimatifs pour les lits des foyers plus attrayants. Un autre CASC, de concert avec son RLISS, a examiné les taux d'utilisation des lits de ses foyers et converti huit lits de long séjour vacants en lits de soins de convalescence, dont la période d'occupation est plus courte, ce qui lui a permis de réduire le nombre de jours-lits vacants. Le troisième CASC a déclaré qu'il communiquait ses listes de lits vacants aux hôpitaux locaux tous les jours afin d'offrir des options aux patients hospitalisés. Dans son analyse des données sur les taux d'occupation des foyers de SLD entre 2008 et 2013, le Ministère faisait état d'une légère diminution du pourcentage de foyers dont le taux d'occupation était inférieur au taux cible de 97 % fixé par le Ministère.

Tous les CASC de la province affichent maintenant sur leurs sites Web les temps d'attente par foyer de SLD et par type de chambre (p. ex. individuelle, à deux lits ou de base). Des renseignements sont publiés sur les différentes catégories de priorité de placement, mais il a été décidé de ne pas rendre publics les temps d'attente par niveau de priorité. Le Ministère a indiqué que les CASC continueraient de discuter verbalement des temps d'attente par niveau de priorité avec chaque client parce que l'information était compliquée. Il a ajouté que les CASC avaient jugé nécessaire de rédiger un guide afin d'aider leur personnel à communiquer ces renseignements aux clients. Ce guide devait être rédigé d'ici février 2015.

Surveillance

Recommandation 4

Pour améliorer la surveillance du processus de placement en foyer de SLD, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des soins de santé et les centres d'accès aux soins communautaires, doit :

- *uniformiser les mesures de rendement pour la surveillance du processus, comme les temps d'attente des clients hospitalisés par rapport aux clients qui attendent chez eux, les temps d'attente pour l'hébergement avec services privilégiés (c'est-à-dire en chambre individuelle ou à deux lits) par rapport à l'hébergement avec services de base, et le pourcentage de clients dont la demande de transfert à un autre foyer de SLD est acceptée;*

État : Peu ou pas de progrès.

- *élaborer des lignes directrices cibles pour chaque étape du processus de placement, comme les temps d'attente pour la détermination de l'admissibilité des clients, la présentation des demandes de placement par les patients hospitalisés et l'inscription des clients sur une liste d'attente.*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre suivi, une nouvelle mesure de rendement — le temps d'attente entre la présentation de la demande de placement en foyer de SLD et la détermination de l'admissibilité — avait été ajoutée à la Convention de performance MSSLD-RLISS pour l'exercice 2014-2015. Trois autres mesures de rendement étaient en voie d'élaboration : le temps d'attente entre la détermination de l'admissibilité et l'acceptation ou le rejet de la demande de placement; le temps d'attente entre l'acceptation de la demande et le placement en foyer de SLD; et le taux de refus par les foyers de SLD. Des mesures de rendement uniformes n'avaient toutefois pas été élaborées pour la surveillance d'autres aspects du processus de placement, comme les temps d'attente des clients hospitalisés par rapport aux clients qui attendent chez eux, les temps d'attente pour l'hébergement en chambre individuelle ou à deux lits par rapport à l'hébergement de base, et le pourcentage de clients dont la demande de transfert à un autre foyer de SLD est acceptée. Le Ministère a indiqué que, de concert avec les RLISS, les CASC et les foyers de SLD, il envisagerait d'établir d'autres mesures de rendement, y compris celles-là, dans l'avenir.

Des lignes directrices cibles pour chaque étape du processus de placement n'ont pas encore été élaborées. L'établissement et l'atteinte des délais cibles à chaque étape du processus de placement en foyer de SLD peuvent aider le Ministère à s'assurer que les clients sont placés en temps opportun. Le Ministère a indiqué qu'il prendrait les décisions liées à l'établissement des cibles après que les mesures de rendement connexes auront été définies et que la fiabilité des données aura été confirmée. Au moment de notre suivi, aucun délai n'avait été fixé à cet égard.

Chapitre 4

Section

4.08

Metrolinx – Planification régionale des transports

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.09 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	2		2		
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	2	2			
Recommandation 7	1	1			
Recommandation 8	2		2		
Recommandation 9	1			1	
Recommandation 10	2	2			
Recommandation 11	1		1		
Total	**15**	**5**	**9**	**1**	**-**
%	**100**	**33**	**60**	**7**	**-**

Contexte

Metrolinx, un organisme du gouvernement de l'Ontario, a été créé en application de la *Loi de 2006 sur la Régie des transports du grand Toronto*, remplacée par la *Loi de 2006 sur Metrolinx* (la Loi). Conformément à la Loi, l'un des principaux objectifs de Metrolinx est d'exercer un leadership dans la coordination, la planification, le financement et l'aménagement d'un réseau intégré de transport multimodal dans la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH).

En novembre 2008, Metrolinx a officiellement adopté un plan régional de transport (PRT) – aussi appelé « Le grand projet » –, qui établit les priorités,

les politiques et les programmes relatifs à la mise en oeuvre d'un réseau de transport dans la RGTH. Le PRT, qui est le fruit de deux ans de consultations publiques, a été adopté par le conseil d'administration de Metrolinx, auquel siégeaient alors des représentants des municipalités de la RGTH.

L'une des propositions les plus importantes du PRT était d'aménager un réseau de transport en commun rapide de plus de 1 200 km, dans le but de servir 80 % des résidents de la RGTH habitant dans un rayon de 2 km du réseau. Le calendrier de mise en oeuvre du PRT s'étalait sur 25 ans. Son coût estimatif de 50 milliards de dollars visait uniquement l'amélioration et l'extension du réseau de transport dans la RGTH et n'incluait pas les travaux d'entretien requis pour maintenir en bon état l'infrastructure additionnelle de transport pendant sa durée de vie utile.

Au cours des 15 premières années du PRT, Metrolinx prévoyait entreprendre un certain nombre de projets prioritaires de transport en commun rapide, notamment divers projets de train léger et d'autobus dans la RGTH, le Lien air-rail – maintenant appelé Union Pearson Express (UP Express) – entre l'Aéroport international Pearson de Toronto et la gare Union au centre-ville de Toronto, la revitalisation de la gare Union, et la mise au point continue du système électronique de carte tarifaire Presto. Metrolinx estimait le coût de ces projets à environ 33 milliards de dollars, dont près de 3 milliards avaient été consentis au moment de notre audit de 2012. Le financement de certains de ces projets proviendrait principalement de l'engagement provincial de 11,5 milliards de dollars pris en 2007, parallèlement au financement des projets annoncé préalablement. D'autres projets – notamment l'UP Express entre la gare Union et l'Aéroport international Pearson de Toronto et la revitalisation de la gare Union – étaient financés à partir du budget provincial des immobilisations pour le Réseau GO (le réseau de train et d'autobus de banlieue desservant la RGTH, une filiale de Metrolinx). Lorsqu'elle a pris cet engagement en 2007, la province avait demandé au gouvernement fédéral une contribution de 6 milliards de dollars pour la mise en oeuvre du PRT. Au moment de notre audit de 2012, le gouvernement fédéral s'était engagé à verser 1,93 milliard de dollars en fonction de chaque projet. Le financement combiné devait soutenir la mise en oeuvre du PRT jusqu'en 2018, approximativement. En 2013, Metrolinx a présenté à la province des recommandations concernant la réalisation des projets restants non financés, envisagés au cours des 15 premières années du PRT, ainsi que d'autres projets prévus de la 16e à la 25e année.

En 2012, notre examen des projets importants aux premières étapes du PRT a relevé nombre de questions que devait régler Metrolinx, particulièrement :

- Les hypothèses initiales de Metrolinx concernant le nombre d'usagers annuel projeté de l'UP Express étaient, à notre avis, beaucoup trop optimistes en raison du tarif élevé. Une décision définitive n'a pas été prise pour ce qui est de savoir si l'UP Express doit recouvrer les frais d'exploitation annuels et une fraction des coûts de construction, mais si l'objectif à accomplir était véritablement l'exploitation rentable de l'UP Express, cet objectif pourrait être inatteignable.
- L'une des stratégies clés du PRT comportait l'établissement d'un système tarifaire intégré pour le transport en commun à l'échelle régionale. La carte Presto représentait un élément clé de la mise oeuvre de cette stratégie. Selon Metrolinx, le système Presto constituait la plateforme technologique sous-jacente requise pour l'intégration tarifaire. Toutefois, au moment de notre audit de 2012, la carte n'avait pas permis de réaliser cette intégration dans les réseaux de transport en commun dans la RGTH, parce que les tarifs dans ces réseaux n'étaient pas intégrés. Nous avons relevé les autres problèmes suivants concernant le système Presto :
  - Lorsque le système Presto a initialement été élaboré, la Commission de transport de Toronto (CTT), qui comptait plus de

80 % des usagers du transport en commun dans la RGTH, n'avait pas souscrit à la mise en place de ce système dans son réseau. Cependant, au moment de notre audit de 2012, la CTT, ainsi que la Ville d'Ottawa, avait approuvé l'adoption du système Presto, à condition de résoudre de manière satisfaisante certains problèmes clés. Pour répondre aux besoins de Toronto et d'Ottawa, la prochaine génération de Presto (PGP), a été proposée à un coût estimatif de 498 millions de dollars. Au total, plus de 700 millions de dollars seraient payés à l'entrepreneur pour mettre au point le système Presto d'origine et la PGP, ce qui ferait du système l'un des plus coûteux au monde.

- Au lieu de recourir à un appel d'offres concurrentiel pour mettre au point la PGP, Metrolinx a décidé d'utiliser les autorisations de modification ouvertes aux termes du marché existant avec l'entrepreneur. À notre avis, un appel d'offres aurait à tout le moins permis à Metrolinx de connaître les nouveaux entrepreneurs potentiels et de savoir si d'autres fournisseurs pouvaient offrir des solutions technologiques plus économiques.
- Au moment de notre audit de 2012, le taux global d'utilisation de la carte Presto dans les réseaux participants de la RGTH n'était que d'environ 18 % et celle-ci était en place depuis près de deux ans. Bien que sept des huit organismes municipaux de transport en commun compris dans le secteur de l'indicatif régional 905 aient mis en oeuvre Presto, le taux global d'utilisation y était encore plus faible, soit de seulement 6 %. Ces organismes de transport en commun ne pouvaient entièrement éliminer leurs anciens systèmes tarifaires pour utiliser uniquement Presto en raison de certaines limites de la carte tarifaire.
- Le marché relatif au système Presto de base comportait 22 mesures pour évaluer le rendement de l'entrepreneur dans des domaines tels que la disponibilité du système et la gestion de la clientèle. En 2011, l'entrepreneur n'avait pas satisfait aux normes établies pour près du tiers des mesures, pourtant Metrolinx n'a imposé aucune des pénalités connexes que prévoit le marché. Le marché renfermait également des mesures de la fiabilité des dispositifs utilisés par le système Presto de base, mais ni l'entrepreneur ni Metrolinx n'ont fait le suivi de cette information.
- Les deux projets majeurs pour revitaliser la gare Union ont entraîné d'importantes augmentations de coûts par rapport aux estimations initiales. Par exemple, le coût de la réfection du quai couvert atteindrait 270 millions de dollars, soit 25 % de plus que l'estimation initiale de Metrolinx. De même, le coût pour remplacer les dispositifs d'aiguillage dans le couloir de la gare Union pourrait être plus du double du montant figurant dans le bon de commande original, qui totalisait près de 38 millions de dollars.

Même si les municipalités de la RGTH et les organismes de transport en commun que nous avons consultés remettent en question la priorité accordée à certains projets dans le PRT, ils sont généralement favorables à celui-ci. Certaines municipalités de la RGTH ont toutefois mentionné que Metrolinx avait intérêt à faire plus régulièrement le point sur les grands projets et l'état général du PRT, y compris les stratégies envisagées pour financer les projets n'ayant pas encore fait l'objet de financement.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, Metrolinx nous a fourni de l'information sur l'état actuel de nos recommandations, selon laquelle un tiers des recommandations de notre *Rapport annuel 2012* avaient été mises en oeuvre. Par exemple, après avoir consulté des intervenants, Metrolinx a présenté au ministère des Transports (le Ministère) une stratégie d'investissement pour financer les projets du PRT. L'organisme a aussi pris des mesures pour rendre compte régulièrement des coûts des projets et de leurs progrès vers l'achèvement.

Il faut cependant prévoir plus de temps pour répondre entièrement à certaines autres recommandations, notamment la définition du modèle de gestion de l'UP Express afin d'en assurer l'exploitation viable et durable. Conjointement avec le gouvernement provincial et les fournisseurs de services de transport, Metrolinx doit élaborer une stratégie afin d'améliorer l'intégration tarifaire entre les réseaux de transport en commun de la RGTH.

L'état des mesures prises en réponse à chaque recommandation est exposé dans les sections qui suivent.

Union Pearson Express (anciennement appelé Lien air-rail)

Recouvrement des coûts

Recommandation 1

Metrolinx doit collaborer avec le ministère des Transports pour définir clairement le modèle d'affaires selon lequel le Lien air-rail (LAR) serait exploité, afin d'assurer la viabilité de l'entreprise. Étant donné l'importance des estimations fiables de l'achalandage projeté aux différents échelons tarifaires envisagés, Metrolinx doit périodiquement mettre à jour ses prévisions d'achalandage.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions signalé que si ce que nous appelons actuellement l'Union Pearson Express (UP Express) devait atteindre le seuil de rentabilité au cours de la première année, Metrolinx devrait imposer un tarif de près de 28 $ pour un trajet complet, compte tenu de ses projections d'achalandage et de ses frais d'exploitation annuels, y compris l'amortissement des immobilisations. Toutefois, une évaluation de marché auprès des résidents de la RGTH effectuée en novembre 2011 par Metrolinx a révélé ce qui suit :

- Plus de 90 % des résidents de la RGTH font un aller-retour de leur maison dans leur déplacement à l'Aéroport international Pearson de Toronto, donc le coût supplémentaire et l'inconvénient posé par leur passage à l'une des trois gares de l'UP Express avec leurs bagages les dissuaderaient probablement d'utiliser ce service.
- L'échelon tarifaire proposé de l'UP Express pourrait aussi soulever des préoccupations. Bien que près de 70 % des passagers potentiels qui utilisent actuellement la gare Union comme point d'accès à l'aéroport ou point de sortie de ce dernier aient indiqué qu'ils utiliseraient sans doute l'UP Express, près de 75 % des répondants habitant dans la RGTH ont aussi mentionné qu'ils ne seraient pas disposés à y recourir si le tarif était de 22,50 $ ou plus. Par ailleurs, 60 % des visiteurs et 90 % des employés de l'aéroport n'utiliseraient pas l'UP Express si le tarif était de 22,50 $ ou plus. Comme on peut s'y attendre, le pourcentage de répondants qui n'utiliseraient pas l'UP Express montait à mesure que le tarif proposé augmentait.

Ces constatations nous ont incités à recommander que Metrolinx travaille avec le Ministère afin de définir clairement le modèle de gestion pour

exploiter l'UP Express et mette à jour régulièrement ses projections d'achalandage selon différents échelons tarifaires possibles.

En mai 2013, Metrolinx a adjugé un marché à une société privée pour mettre à jour les projections d'achalandage de l'UP Express en fonction d'un tarif adulte unique de 30 $ pour un aller simple entre la gare Union et l'Aéroport Pearson. Selon les projections de la société, d'ici 2018, 2,3 millions d'usagers utiliseraient ce service et l'achalandage serait essentiellement composé de voyageurs d'affaires et d'agrément utilisant normalement un taxi ou un autre véhicule automobile pour leurs déplacements entre l'aéroport et le centre-ville et pas nécessairement les usagers du transport en commun.

En janvier 2014, Metrolinx a fourni une analyse des tarifs possibles au ministère des Transports. L'analyse indiquait qu'un tarif adulte unique de 29,95 $ pour un aller simple entre la gare Union et l'Aéroport international Pearson de Toronto, fondé sur un achalandage projeté de 1,07 million d'usagers au cours de la première année, atteignant 2,35 millions d'usagers lorsque le système parviendra à maturité, permettrait à l'UP Express de recouvrer 100 % de ses frais d'exploitation d'ici 2018. Metrolinx nous a informés qu'elle présenterait une recommandation officielle concernant le barème tarifaire pour l'UP Express à son conseil d'administration en décembre 2014.

L'embranchement

Recommandation 2

Lorsqu'on attribue des valeurs aux risques transférables dans l'évaluation de l'optimisation des ressources dans le cadre de l'acquisition de biens selon la méthode courante ou selon le modèle de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), l'expérience réelle découlant d'acquisitions récentes selon ces deux modes d'acquisition devrait être évaluée de façon approfondie.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

L'UP Express nécessite l'aménagement d'un embranchement (ou ligne secondaire) de 3,3 km qui reliera le couloir ferroviaire du Réseau GO de Kitchener à une nouvelle gare de passagers au Terminal 1 de l'Aéroport international Pearson de Toronto. Lorsque Metrolinx a assumé la responsabilité de l'aménagement de l'UP Express, le gouvernement lui a demandé d'évaluer les options de la mise en place de l'embranchement et les travaux liés aux gares associées, y compris le recours possible au modèle de partenariat public-privé (P3) – appelé modèle de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) en Ontario. En général, une DMFA consiste en une entente contractuelle conclue entre le gouvernement et le secteur privé dans le cadre de laquelle les entreprises privées construisent et financent les actifs et fournissent les services, et les divers partenaires partagent les responsabilités et les risques commerciaux.

Infrastructure Ontario, un organisme de la Couronne, surveille l'exécution de tous les projets sous le modèle de la DMFA dans la province. Avant de décider du modèle d'exécution d'un projet particulier, Infrastructure Ontario détermine lequel assurera la meilleure optimisation des ressources. L'évaluation de l'optimisation des ressources s'effectue en comparant le coût total du projet selon deux modèles d'exécution (soit une DMFA ou la méthode d'exécution courante). Lorsqu'on évalue l'optimisation des ressources en lien avec l'acquisition de biens selon la méthode courante ou la DMFA, c'est souvent la valeur des risques associés à chaque modèle d'exécution qui fait pencher la balance vers la DMFA. Après l'évaluation de l'optimisation des ressources, on a conclu que l'utilisation du modèle de DMFA pour aménager l'embranchement engendrerait des économies nettes d'environ 20 millions de dollars. Aux termes du modèle de la DMFA, les coûts totaux de construction et les frais accessoires (p. ex. les frais juridiques, d'ingénierie et de gestion de projet) ont été estimés à près de 22 millions de dollars de

plus, mais des économies hypothétiques estimatives de 42 millions de dollars attribuables au transfert des risques dans ce modèle compenseraient ce montant. En 2012, nous avions constaté que les valeurs financières liées aux risques pris en compte dans les deux modèles d'exécution étaient fondées sur le jugement du personnel d'Infrastructure Ontario et de Metrolinx ainsi que d'un cabinet d'experts-conseils ayant déterminé les probabilités et les répercussions associées aux différents risques. Nous n'avons relevé aucune preuve que les estimations des risques associés à l'aménagement de l'embranchement selon le modèle courant d'approvisionnement étaient fondées sur une expérience réelle dans des projets similaires de transport ayant suivi le processus d'acquisition courant.

En 2014, nous avons examiné les processus généraux d'acquisition d'Infrastructure Ontario pour d'importants projets d'infrastructure reposant sur le modèle de DMFA, y compris ses processus d'évaluation de l'optimisation des ressources au moyen du modèle de DMFA par rapport à la méthode courante. Nous avons constaté qu'Infrastructure Ontario continue de compter sur des conseillers externes pour attribuer et chiffrer les risques dans les comparaisons du modèle de DMFA avec le modèle du secteur public pour l'exécution des projets. Aucune donnée empirique n'appuie les principales hypothèses avancées par Infrastructure Ontario pour attribuer des coûts à des risques précis. L'organisme se fie au jugement et à l'expérience professionnels des conseillers responsables des attributions de coûts, qui sont donc difficiles à vérifier. Il proposait toutefois de réviser sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources au moyen du modèle de DMFA par rapport à la méthode courante. Les modifications proposées incluaient le regroupement des risques examinés et l'attribution des nouvelles probabilités de risque et des répercussions connexes afin de tenir compte de l'expérience qu'Infrastructure Ontario a acquise jusqu'ici dans la DMFA.

Système de carte Presto

Coûts du projet

Recommandation 3

Metrolinx doit veiller à examiner officiellement les risques associés à la mise au point continue de la prochaine génération de Presto (PGP), étant donné qu'on n'a pas encore officiellement convenu des exigences opérationnelles particulières de la Commission de transport de Toronto (CTT) concernant l'utilisation de la PGP et des coûts dont la CTT serait responsable.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Une raison principale pour mettre au point la PGP est la réponse aux besoins de la CTT. Cependant, au moment de notre audit de 2012, la CTT n'avait pas encore officiellement adopté la carte tarifaire, car, de concert avec Metrolinx, elle n'avait déterminé ni les exigences relatives à ses niveaux de service, ni la façon d'atteindre ces niveaux au moyen de la PGP. En novembre 2012, peu avant de publier notre *Rapport annuel 2012*, Metrolinx a signé une entente-cadre avec la CTT pour fournir un système électronique de perception des tarifs, qui répondrait aux besoins opérationnels de la CTT.

En conformité avec l'entente, la CTT mettra en place Presto sur tout son réseau de métro, de tramway et d'autobus d'ici mars 2017. Metrolinx doit fournir et entretenir tous les dispositifs du système Presto ainsi que les systèmes principaux et administratifs, offrir les services du centre d'appels, et percevoir tous les tarifs d'usagers au moyen de la carte Presto. En contrepartie, Metrolinx retiendra 5,25 % des recettes nettes réalisées sur les tarifs qu'elle perçoit.

Au moment de notre audit de 2012, le coût prévu de la mise au point et de l'exploitation du système Presto initial et de la PGP se chiffrait à 955 millions de dollars. D'après une mise à jour présentée au conseil d'administration de Metrolinx en mars 2014, le coût est censé augmenter. L'augmentation s'explique principalement par les frais de mise en place de la PGP plus hauts que prévu

à Ottawa et les coûts projetés supérieurs pour la CTT. Étant donné la hausse prévue, entre autres, le conseil d'administration a demandé au personnel de retenir les services de spécialistes pour effectuer une analyse de l'optimisation des ressources du programme Presto et un audit de la technologie, afin de valider la pertinence et la suffisance du système existant et des plans futurs. Au moment de notre suivi, ces examens n'étaient pas encore terminés.

Intégration tarifaire et utilisation de Presto

Recommandation 4

Pour s'assurer que le système Presto de base et la prochaine génération de Presto favorisent l'intégration tarifaire pour tous les réseaux de transport en commun à l'échelle de la RGTH, Metrolinx doit :

- *travailler de concert avec le gouvernement provincial et les municipalités de la RGTH pour résoudre la question du subventionnement de l'intégration tarifaire, afin que des progrès puissent être réalisés dans l'instauration d'un système tarifaire intégré;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *travailler de concert avec les municipalités de la RGTH et les régions pour résoudre les problèmes actuels liés au fonctionnement de Presto qui dissuadent les passagers des différents réseaux de transport en commun d'utiliser la carte tarifaire.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En 2012, nous avions constaté que Presto n'avait pas en soi facilité l'intégration tarifaire (c.-à-d. un système tarifaire intégré permettant aux utilisateurs de se déplacer sur les territoires régionaux et municipaux en utilisant les divers réseaux de transport en commun et en ne payant qu'un seul tarif, au lieu de payer un différent tarif dans chaque réseau) dans l'ensemble des réseaux de transport en commun de la RGTH. Presto servait uniquement de « porte-monnaie électronique » permettant de percevoir automatiquement auprès des utilisateurs les différents tarifs des réseaux de transport en commun participants de la RGTH par le simple contact de la carte et du lecteur. Les municipalités et les réseaux de transport en commun de la RGTH nous ont indiqué qu'il serait difficile de parvenir à l'intégration tarifaire tant et aussi longtemps que le financement du transport en commun relevait des municipalités, car ces dernières n'acceptaient pas d'absorber le coût des subventions que nécessiterait un système tarifaire intégré.

Au moment de notre suivi, Metrolinx s'était engagée à poursuivre l'intégration tarifaire complète, comme indiqué dans son dernier plan stratégique. En outre, en décembre 2013, Metrolinx a présenté un plan de travail biennal à son conseil d'administration, où il était proposé de tenir une série de consultations avec des fournisseurs de services de transport en commun et le grand public dans le but d'élaborer une stratégie, d'ici l'automne 2015, afin d'améliorer l'intégration des tarifs et des services dans les réseaux de transport en commun de la RGTH.

Au moment de notre audit de 2012, le taux global d'utilisation de Presto dans les réseaux de transport en commun participants de la RGTH n'était que d'environ 18 %. Les organismes de transport en commun de la RGTH ont fait part d'un nombre de problèmes liés à Presto qui les empêchaient d'éliminer leurs systèmes tarifaires existants et de migrer tous leurs usagers à Presto. En mars 2014, l'utilisation générale de Presto dans les réseaux participants de la RGTH s'était accrue à près de 57 %, taux de beaucoup supérieur à celui de 18 % déclaré dans notre *Rapport annuel 2012*. Le Réseau GO et le réseau de Brampton affichent la plus forte participation au système Presto depuis notre audit de 2012 (ces réseaux ont aboli leurs anciens systèmes tarifaires, obligeant leurs usagers à utiliser Presto) et sont en grande partie responsables du recours accru à Presto. L'utilisation de ce système est aussi en hausse dans les autres réseaux de la RGTH. D'ici 2018, le but de Metrolinx est de porter à 70 % l'utilisation globale de Presto dans la RGTH.

Acquisitions pour les projets

Recommandation 5

Pour s'assurer que Metrolinx respecte l'esprit de la politique du gouvernement concernant le recours à des pratiques d'approvisionnement ouvertes et concurrentielles, les considérations relatives à l'optimisation des ressources et les justifications des analyses de rentabilisation doivent être examinées et approuvées par le conseil d'administration de Metrolinx et le ministère des Transports avant que les décisions définitives soient prises au sujet de l'approvisionnement pour les projets de transport importants, surtout lorsque le fait de soumettre les projets à un nouveau processus d'appel d'offres n'est pas considéré comme une option viable.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En octobre 2006, le ministère des Transports a signé un marché de 250 millions de dollars échelonné sur 10 ans avec un entrepreneur pour la conception, la mise au point et l'exploitation du système de base Presto. Ce marché a été exécuté dans un processus concurrentiel, lequel a fait l'objet d'un examen d'équité; cet examen a permis de constater que le processus concurrentiel avait été mené de manière équitable, ouverte et transparente. Cependant, en 2012, Metrolinx n'a pas été en mesure de fournir des preuves appuyant sa décision, prise en 2009, de mettre au point la PGP en recourant uniquement à des autorisations de modification dans le cadre du marché existant plutôt qu'à un appel d'offres concurrentiel. Nous nous sommes demandé si le fait de soumettre la mise au point du nouveau système à un processus d'appel d'offres n'aurait pas permis à Metrolinx, à tout le moins, de s'informer de l'éventail des options et du coût raisonnable pour la conception de la PGP.

Dans sa réponse à notre recommandation de 2012, Metrolinx a convenu qu'il y avait lieu d'examiner et d'approuver les considérations relatives à l'optimisation des ressources et les justifications appropriées des analyses de rentabilisation avant de prendre toute décision au sujet d'une stratégie d'approvisionnement pour un projet. Concernant la PGP, Metrolinx a aussi précisé dans sa réponse qu'à mesure qu'elle progressait, elle réduisait le rôle de l'entrepreneur et augmentait la valeur des travaux à confier dans le cadre de processus concurrentiels distincts. Au moment de notre suivi, nous avons constaté que la mise au point de la PGP était toujours réalisée en recourant aux autorisations de modification. Metrolinx avait engagé la discussion avec l'entrepreneur pour se charger de certaines fonctions opérationnelles – par exemple, la production de rapports financiers, la gestion de l'acquisition du matériel de la PGP, l'exploitation du centre d'appels, et la prestation de services Web liés à la PGP – afin de réduire sa dépendance envers l'entrepreneur. Pourtant, ce dernier acceptait de renoncer à certains des services stipulés dans le marché initial de 2006 seulement si la « perte » de revenus était compensée par de nouveaux services. Par conséquent, Metrolinx négociait avec l'entrepreneur pour mettre sur pied un centre de développement d'applications comptant de 40 à 50 employés fournis par l'entrepreneur, qui seraient affectés à la prestation du soutien de maintenance ainsi qu'à l'exécution d'améliorations et de travaux pour de petits projets liés à la PGP. Metrolinx s'attendait à ce que le centre de développement produise des économies de 15 % à 20 % en détournant ce genre de travaux du processus plus coûteux d'autorisations de modification. Metrolinx nous a informés qu'elle prévoyait de lancer un appel d'offres concurrentiel pour la gestion continue du système Presto une fois que le déploiement de la CTT sera terminé. Entre-temps, elle continuera d'apporter d'importants changements au système de la PGP en suivant le processus existant des autorisations de modification.

En ce qui concerne les futurs projets de transport, en décembre 2013, Metrolinx a institué une politique d'approbation des projets d'immobilisations visant notamment à offrir une assurance supplémentaire à cet égard au conseil d'administration.

Les détails de cette politique sont examinés dans la section qui suit la recommandation 8.

Gestion des autorisations de modification

Recommandation 6

Afin de gérer efficacement le coût des autorisations de modification relatif au système Presto de base et à la prochaine génération de Presto, Metrolinx doit :

- *mettre en place un processus permettant de faire la distinction entre les autorisations de modification qui visent à modifier le système par rapport aux spécifications d'origine mentionnées dans le marché et celles qui visent à corriger des défectuosités repérées à l'étape de la mise au point, et permettant de faire en sorte que l'entrepreneur facture uniquement les travaux liés aux autorisations de modification qui ont trait à des changements ou améliorations demandés par rapport aux spécifications d'origine;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

- *préparer à l'interne des estimations des coûts pour chacune des autorisations de modification, de sorte que le caractère raisonnable du montant facturé par l'entrepreneur puisse être évalué en toute connaissance de cause.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions souligné que depuis l'exécution du marché pour le système de base Presto en 2006, 330 demandes de modification totalisant 146 millions de dollars avaient été présentées. De ce nombre, 281 autorisations de modification s'élevant à 45 millions de dollars portaient sur des corrections ou des améliorations du système Presto de base demandées par Metrolinx ou les organismes de transport en commun participants. Les autres demandes de modification concernaient la PGP. Les représentants des réseaux de transport en commun de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 que nous avons rencontrés nous ont dit que les modifications du système Presto de base leur apparaissaient souvent trop onéreuses et que les changements demandés n'étaient pas toujours exécutés dans des délais qui leur semblaient raisonnables.

Depuis notre audit de 2012, Metrolinx a pris les mesures suivantes pour changer son processus d'autorisation de modification, afin de faire en sorte que l'entrepreneur ne facture pas les défectuosités repérées dans la conception initiale du système de base Presto :

- Désormais, les demandes de modification ne peuvent être présentées que par Metrolinx et les organismes de transport en commun participants. L'entrepreneur ne peut plus présenter de demande.
- Seules les demandes de modification visant de nouveaux besoins ou des besoins existants sont présentées au Conseil d'examen de Presto (composé de cadres supérieurs du groupe Presto à Metrolinx, qui examine, priorise et approuve toutes les demandes de modification et évalue leur impact). L'entrepreneur n'est plus représenté au Conseil.
- Toutes les demandes d'autorisation de modification doivent exposer en détail la nature de l'autorisation et doivent être approuvées par le premier vice-président de la filiale Presto de Metrolinx avant la mise en oeuvre. Metrolinx nous a fait savoir que si une autorisation de modification concerne la réparation d'une défectuosité, celle-ci n'est pas approuvée.

Metrolinx a aussi pris les mesures suivantes pour évaluer le caractère raisonnable du montant facturé par l'entrepreneur pour chaque autorisation de modification :

- l'examen de travaux similaires effectués par l'entrepreneur ou d'un échantillon de services ou de produits semblables disponibles sur le marché;
- le contrôle de vraisemblance de l'ensemble des autorisations de modification de plus de 1 million de dollars, y compris l'examen du nombre et de la complexité des livrables et l'application des taux standard de l'industrie

pour calculer les coûts estimatifs, qui sont ensuite comparés aux prix proposés de l'entrepreneur;

- l'examen du prix proposé par un spécialiste en la matière et, si un organisme de transport en commun assume le coût de l'autorisation de modification, tous les détails sont soumis à l'examen et à l'approbation de cet organisme.

Autres questions relatives au système Presto

Recommandation 7

Pour s'assurer que le système Presto de base et la prochaine génération de Presto continuent d'être utilisés après l'expiration du marché existant, Metrolinx doit mener à terme ses négociations actuelles avec l'entrepreneur en vue d'obtenir la propriété des deux systèmes. Lorsque l'entrepreneur ne satisfait pas aux normes de rendement prévues au marché, Metrolinx doit avoir des motifs valides de ne pas appliquer les mécanismes de redressement et les pénalités stipulées dans le marché.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En novembre 2012, Metrolinx a conclu une entente avec l'entrepreneur pour clarifier la propriété de composants clés du système Presto de base et de la PGP, et a confirmé son droit d'utiliser ces systèmes à perpétuité. Conformément à l'entente, Metrolinx peut commercialiser le système Presto auprès d'organismes gouvernementaux au Canada, tandis que l'entrepreneur peut commercialiser les droits ailleurs dans le monde et auprès d'organismes non gouvernementaux au pays. En contrepartie de ces droits, l'entrepreneur a convenu de payer 25 millions de dollars à Metrolinx.

Même si Metrolinx peut commercialiser Presto auprès d'entités publiques au Canada, nous avons constaté qu'elle n'a pas répondu à un appel d'offres relatif à un système électronique de gestion tarifaire, qui a été diffusé en 2013 par la société Grand River Transit de la région de Waterloo. D'après un rapport du conseil de la région de Waterloo, même si Metrolinx avait accepté de négocier avec la région pour développer un système tarifaire pour répondre à ses besoins, elle a décidé qu'il n'était pas approprié pour un organisme provincial de concurrencer le secteur privé.

D'ailleurs, depuis notre audit de 2012, Metrolinx, en collaboration avec l'entrepreneur, a élaboré un processus de déclaration dans lequel l'entrepreneur communique à l'organisme sa conformité aux niveaux de service dans des rapports opérationnels mensuels. Dans notre examen d'un échantillon de rapports, nous avons remarqué qu'aucun manquement par l'entrepreneur aux normes de rendement n'avait été signalé pour lequel l'entrepreneur aurait fait l'objet de sanctions en vertu de l'entente.

Revitalisation de la gare Union

Recommandation 8

Pour s'assurer que les projets dans le Plan régional de transport sont exécutés de façon économique et dans les délais prévus, Metrolinx doit veiller à ce que les marchés soient assortis de prix plafonds fermes, dans la mesure du possible. Il faut surveiller les marchés pour voir au respect du prix plafond original.

État : En voie de mise en oeuvre.

En ce qui concerne les travaux relatifs au corridor ferroviaire de la gare Union, Metrolinx doit aussi envisager de faire appel à d'autres fournisseurs qualifiés ou d'acquérir une expertise interne.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions signalé que les coûts de deux importants projets liés à la revitalisation de la gare Union – en l'occurrence la réfection du quai couvert et le remplacement des dispositifs d'aiguillage dans le couloir ferroviaire de la gare Union – étaient substantiellement supérieurs aux estimations initiales. D'importantes modifications des coûts dans un marché peuvent survenir à cause d'une piètre planification, de

processus inadéquats pour estimer les coûts initiaux prévus, d'une surveillance laxiste du projet ou d'une combinaison de ces problèmes.

En décembre 2013, Metrolinx a adopté une nouvelle politique d'approbation des projets d'immobilisations qui établit différentes conditions d'approbation en fonction du coût estimatif d'un projet. Par exemple, les projets de plus de 50 millions de dollars doivent être approuvés par le conseil d'administration. Conformément à la politique, les documents d'approbation de projet doivent renfermer des détails sur la portée du projet, le calendrier, les coûts estimatifs, les interdépendances et les risques. La politique renferme également des exigences de rapport plus rigoureuses concernant les projets individuels. Par exemple, le conseil doit être informé chaque trimestre de l'état des projets de plus de 50 millions de dollars. Metrolinx nous a fait savoir qu'elle envisage aussi les mesures suivantes :

- l'adoption de paramètres pour évaluer les soumissions, particulièrement dans le cas d'immeubles uniques ou historiques, en tenant compte de la qualité, de l'exactitude et de l'opportunité du travail proposé au lieu du prix le plus bas seulement;
- l'examen des estimations de coûts internes par un tiers indépendant pour en assurer le caractère raisonnable et pour éviter qu'elles soient produites en fonction d'un montant budgétaire préétabli;
- la tenue de visites de chantier adéquates à l'étape de la conception afin de réduire le nombre de conditions de chantier imprévues pendant la construction.

Dans notre rapport de 2012, nous avions exprimé des préoccupations concernant le fait que Metrolinx n'avait pas activement cherché d'autres fournisseurs qualifiés ou examiné la possibilité d'acquérir une expertise interne pour exécuter les travaux dans le couloir de la gare Union. Par conséquent, nous croyions que Metrolinx pourrait être trop dépendante à l'égard de l'entrepreneur unique actuel, soit l'ancien propriétaire du couloir.

Dans sa réponse à notre recommandation, Metrolinx a indiqué qu'elle continuait de prendre des mesures supplémentaires pour réduire sa dépendance envers les fournisseurs existants, y compris la mise en place d'une expertise interne pour effectuer à l'avenir les travaux dans le couloir de la gare Union. Metrolinx compte appliquer un modèle différent en 2016, lorsque viendra à échéance le marché avec l'entrepreneur existant, qui est chargé d'exécuter les travaux dans le couloir de la gare Union.

Plan régional de transport

Rôle de Metrolinx

Recommandation 9

Metrolinx doit s'assurer que tous les projets figurant dans le Plan régional de transport font l'objet d'analyses coûts-avantages rigoureuses qui tiennent compte des besoins et des impacts financiers, économiques, environnementaux et sociaux, et que les décisions d'investissement dans l'infrastructure du transport en commun sont fondées sur ces analyses.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions constaté que dans le récent débat entourant les projets de transport en commun de la Ville de Toronto figurant dans le PRT, Metrolinx n'avait pas défendu avec une vigueur suffisante ce qui, selon ses propres analyses de rentabilisation, devait être la marche à suivre pour ces projets. Les municipalités et organismes de transport en commun de la RGTH à qui nous avons parlé ont dit que le débat constituait un exemple de ce qui les poussait à s'interroger sur la capacité de Metrolinx, en tant qu'organisme central de planification du transport en commun dans la RGTH, d'agir en toute impartialité pour s'assurer de prendre des décisions qui respectent les principes de rentabilité et de valeur ajoutée concernant l'infrastructure de transport en commun.

Au moment de notre suivi, nous avons noté que l'administration locale continuait de passer outre aux évaluations de Metrolinx quant à la bonne marche à suivre pour les projets de transport en commun. Alors que l'analyse de rentabilisation de Metrolinx favorisait la technologie de train léger pour la mise à niveau et l'extension du tronçon de transport en commun rapide de Scarborough – soit de la gare Kennedy à l'avenue Sheppard (projet envisagé dans le PRT) –, le conseil municipal de Toronto a voté en juillet 2013 pour l'extension du métro Bloor-Danforth plutôt que pour ce tronçon. Ce vote a eu pour effet d'annuler la proposition de train léger de Metrolinx, qui à son avis était la solution optimale pour les problèmes de transport dans la région et qui aurait pu être exécutée dans l'enveloppe prévue des contributions provinciales de 1,48 milliard de dollars. Metrolinx reconnaît que les gouvernements sont les décideurs finaux dans ces dossiers et qu'elle doit s'en remettre à leur jugement. Donc, les décisions en matière d'investissement peuvent ne pas toujours être prises sur la base des analyses de rentabilisation. Cependant, dans le budget de 2014, la province s'est engagée à travailler avec Metrolinx et les municipalités à prioriser les investissements dans le réseau de transport en commun en appliquant des analyses de rentabilisation.

Parce que Metrolinx avait engagé la planification de la mise à niveau et de l'extension du tronçon de transport en commun rapide de Scarborough, la décision de le remplacer par une voie de métro a entraîné des coûts irrécupérables de 80 millions de dollars, que la Ville de Toronto doit rembourser à Metrolinx. Metrolinx n'assume plus la responsabilité dans ce projet, et bien que l'option métro soit plus coûteuse, la contribution provinciale demeure à 1,48 milliard de dollars. La Ville de Toronto devra recueillir les fonds supplémentaires requis pour l'option plus onéreuse qu'est le métro.

Financement et état d'avancement du PRT

Recommandation 10

Pour faire en sorte que les intervenants provinciaux, régionaux et municipaux soient tenus informés des besoins financiers et de l'état d'avancement du Plan régional de transport (PRT), Metrolinx doit :

- *consulter régulièrement les municipalités et les autres intervenants clés de la région du grand Toronto et de Hamilton au fur et à mesure de la formulation des stratégies de financement, plus particulièrement au sujet des options qui touchent les résidents locaux;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

- *établir des cibles clairement définies pour les projets importants du PRT, et faire régulièrement rapport sur les coûts et l'état d'avancement.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2012, des fonds avaient été engagés pour plus de la moitié des projets prioritaires de transport en commun prévus au cours des 15 premières années du Plan régional de transport (PRT). Au 1er juin 2013, Metrolinx devait faire rapport à la province sur une stratégie d'investissement pour les autres projets prévus dans les 15 premières années du PRT, ainsi que les projets envisagés au cours de la période de la 16e à la 25e année. Dans nos discussions avec les municipalités de la RGTH, certaines ont indiqué que Metrolinx avait intérêt à fournir plus régulièrement des mises à jour à leurs conseils respectifs sur l'état général du PRT, y compris des initiatives envisagées dans le PRT (mais non encore financées). Ces mises à jour aideraient les municipalités à mieux prioriser les projets locaux.

Après notre audit de 2012, Metrolinx a consulté les municipalités de la RGTH et des résidents locaux pour élaborer la stratégie de financement. Celle-ci a été achevée et présentée au Ministère en mai 2013. Elle renfermait 24 recommandations, notamment utiliser les quatre outils d'investissement suivants

afin de mobiliser des fonds pour l'exécution des projets de transport en commun prévus dans le PRT :

- une augmentation de 1 % de la taxe de vente harmonisée (TVH);
- une taxe de cinq cents le litre sur le carburant de transport et l'essence imposée dans la RGTH;
- la perception de droits de stationnement sur tous les espaces hors rue et non résidentiels;
- une augmentation de 15 % des redevances d'aménagement.

Après le dépôt de la stratégie, le Ministère a convoqué le Comité consultatif sur la stratégie d'investissement dans les transports publics (le Comité), composé de 13 membres, pour le conseiller sur la meilleure façon de donner suite à la stratégie proposée. Après trois mois de consultations publiques avec des intervenants clés et des résidents de la RGTH, le Comité a publié son rapport final le 12 décembre 2013. Le rapport renfermait 20 recommandations à l'appui de la planification des transports, y compris des stratégies de recettes pour financer les projets de transport en commun dans la RGTH. Dans le budget de mai 2014, le gouvernement a proposé de créer deux fonds spéciaux pour appuyer les projets de transport en commun et d'infrastructure de transport. Les sources de recettes proposées pour ces fonds comprennent une restriction imposée aux grandes entreprises pour les empêcher de demander la déduction pour petites entreprises et une augmentation échelonnée de la taxe sur le carburant aviation. La province a aussi proposé d'affecter à ces fonds les recettes provenant du montant de 7,5 cents le litre de la taxe provinciale sur l'essence en vigueur, sans cependant augmenter ce taux, et de réorienter les recettes actuellement tirées de la TVH provinciale sur l'essence et le diesel routier.

Dans le but de mieux surveiller la mise en oeuvre du PRT et d'en rendre compte régulièrement, Metrolinx a diffusé, en septembre 2013, le *Rapport de surveillance de référence sur le Grand Projet* (le Rapport). Le Rapport présente un aperçu du travail actuellement effectué pour réaliser le PRT de 25 ans et fournit un cadre pour son évaluation à long terme. Plus précisément, le Rapport :

- fait le point sur les mesures prioritaires et les politiques énoncées dans le PRT;
- utilise comme référence les indicateurs de rendement clés de 2008 (année de la diffusion du PRT) pour le suivi des objectifs du PRT.

De plus, l'information recueillie pour le Rapport servira à appuyer l'examen législatif du PRT prévu en 2016, comme exigé par la *Loi de 2006 sur Metrolinx*.

En outre, Metrolinx fait publiquement rapport chaque trimestre de l'état d'avancement des projets de transport en commun de train léger et d'autobus rapide à Toronto et dans la région de York figurant dans le PRT, y compris le projet de train léger Eglinton Crosstown à Toronto et le projet d'autobus rapide vivaNext dans la région de York.

Autres questions

Système d'information sur la gestion des projets

Recommandation 11

Metrolinx doit s'assurer que le système d'information sur la gestion des projets est doté des fonctionnalités requises pour favoriser la surveillance efficace des différents projets.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En 2012, nous avions signalé que pour assurer la surveillance efficace des projets, il arrivait souvent que les gestionnaires de projet complètent l'information fournie dans le système de gestion des projets de Metrolinx par des chiffriers manuels tenus hors du système. Cette approche était nécessaire parce que le système ne comprenait pas de fonctionnalité adéquate pour des fonctions comme la planification et les prévisions.

À la suite de notre audit de 2012, Metrolinx a mis à niveau son système de gestion des projets et y a intégré une fonctionnalité de tableau de bord

qui fournit, entre autres, un aperçu de l'état des projets individuels (p. ex. en indiquant si un projet est à l'étape de la conception ou de la construction) et précise s'ils respectent le calendrier et le budget établis. Au moment de notre suivi, Metrolinx avait aussi prévu plusieurs autres mises à niveau de son système, y compris des modèles automatisés d'ordonnancement des projets, l'amélioration des prévisions de liquidités mensuelles, et un avis électronique des écarts dans les coûts et le calendrier.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Police provinciale de l'Ontario

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	2		1	1	
Recommandation 3	4	1	3		
Recommandation 4	3			2	1
Recommandation 5	2	2			
Recommandation 6	2		1	1	
Recommandation 7	3		3		
Recommandation 8	2	2			
Recommandation 9	2	2			
Recommandation 10	2		1		1
Recommandation 11	3		1		2
Recommandation 12	2	1		1	
Total	**28**	**8**	**11**	**5**	**4**
%	**100**	**28,5**	**39**	**18**	**14,5**

Contexte

La Police provinciale de l'Ontario (la Police provinciale) fournit des services de surveillance policière de première ligne dans des régions qui n'ont pas leur propre corps de police, effectue des patrouilles des routes provinciales et mène des enquêtes relatives à des affaires criminelles complexes ou au crime organisé. Elle offre également des services de police contractuels en régime de recouvrement des coûts aux municipalités qui en font la demande et fournit des services de soutien en cas d'urgence à toutes les collectivités de l'Ontario.

La Police provinciale compte environ 6 200 agents et 2 400 employés civils (6 270 agents et 2 300 employés civils en 2011-2012). Elle administre 77 détachements dont relèvent 88 postes de police satellites (78 détachements et 87 postes de police en 2011-2012).

Les dépenses de fonctionnement de la Police provinciale se sont élevées à 1,005 milliard de dollars en 2013-2014 (979 millions en 2011-2012), et les coûts en personnel représentaient 86 % de ce montant (87 % en 2011-2012). La Police provinciale fournit des services policiers municipaux à 324 municipalités (322 en 2011-2012) en régime de recouvrement des coûts, ainsi qu'à 20 collectivités des Premières Nations (19 en 2011-2012); les municipalités lui ont remboursé 379 millions de dollars en 2013-2014 (362 millions en 2011-2012).

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions noté que les taux de criminalité au Canada avaient chuté de plus de 40 % au cours des deux décennies précédentes, et l'Ontario avait suivi cette tendance. Depuis notre vérification précédente de la Police provinciale en 2005, les taux de criminalité enregistrés par la Police provinciale avaient diminué de 10 %, et les accidents graves de la route étaient également en baisse, de même que les décès et les blessures. Au cours des cinq années précédentes, le nombre d'appels de service auxquels la Police provinciale avait répondu ou d'interventions à l'initiative d'un agent était demeuré relativement stable.

Cependant, les dépenses de la Police provinciale, moins les sommes recouvrées auprès des municipalités, avaient augmenté de 27 % au cours des cinq années précédentes. Cette hausse était imputable en bonne partie à l'embauche d'un plus grand nombre d'agents et à l'augmentation de la rémunération du personnel. Nous avions constaté que beaucoup d'autres grands corps de police au Canada avaient connu des hausses semblables de leurs dépenses, malgré la tendance à la baisse des taux de criminalité et des accidents de la route graves.

Nous avions constaté dans notre audit de 2012 que de nombreux problèmes dont nous avions fait état en 2005 existaient toujours. Voici un aperçu de nos principales constatations :

- Nous avions remarqué que les charges de travail des agents variaient considérablement selon l'endroit où ils étaient affectés; certains agents traitaient en effet de 54 % à 137 % plus d'appels que les agents d'autres détachements. Cette situation s'expliquait peut-être par l'utilisation d'un modèle de dotation qui remontait à près de 30 ans et qui servait à déployer approximativement 45 % des 2 800 agents de première ligne.
- En 2005, la Police provinciale nous avait dit qu'elle collaborait avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à la création d'un nouveau modèle informatique pour le déploiement des agents. Elle prétendait depuis qu'elle utilisait ce nouveau modèle, mais ce n'était pas le cas. En mars 2012, le modèle existant de la Police provinciale avait calculé que le corps de police avait besoin de 500 agents de première ligne additionnels, alors que le nouveau modèle calculait qu'il lui en fallait 50 de moins.
- La direction de la Police provinciale exerçait peu de contrôle sur l'établissement des horaires de quart dans les détachements et pratiquement tous les agents choisissaient l'horaire de quart de 12 heures. Il s'ensuivait que les effectifs étaient trop nombreux pendant les heures creuses du matin; le règlement de cette situation aurait pu permettre de réaliser des économies de l'ordre de 5 à 10 millions de dollars par année.
- Les agents de la Police provinciale comptaient parmi les agents les mieux rémunérés au Canada. Les agents et les employés civils bénéficiaient d'avantages sociaux auxquels les autres membres de la fonction publique de l'Ontario n'avaient pas droit, notamment des prestations de retraite nettement supérieures et d'autres indemnités.

- Alors que la Police provinciale avait réduit ses frais d'heures supplémentaires de 10 % – les ramenant à 33 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2005 –, ces frais avaient augmenté de 60 % et atteignaient 53 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2012.
- Entre 2007 et 2011, les coûts globaux des services policiers municipaux fournis par la Police provinciale avaient progressé de 29 % pour les municipalités servies en vertu d'un contrat et de 19 % pour celles n'ayant pas de contrat, soit jusqu'à trois fois le taux d'inflation annuel. Bien que les fonctionnaires municipaux nous aient dit qu'ils étaient très satisfaits des services offerts par la Police provinciale, ils ont exprimé des préoccupations à propos de l'augmentation des coûts.

Nous avions recommandé certaines améliorations et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) s'était engagé à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Dans l'ensemble, la Police provinciale a soit mis pleinement en oeuvre soit réalisé des progrès à l'égard de 67,5 % de nos recommandations. Toutefois, elle a fait peu ou pas de progrès en lien avec 18 % de nos recommandations et elle a dit qu'elle ne mettra pas en oeuvre une autre tranche de 14,5 % de nos recommandations.

La Police provinciale a fait certains progrès quant à l'amélioration de son processus de gestion des ressources de dotation en personnel. Dans notre audit de 2012, nous avions recommandé que la Police provinciale réévalue les deux modèles informatiques qu'elle utilisait pour déterminer le nombre d'agents de première ligne dont elle avait besoin dans les détachements et qu'elle utilise uniquement le modèle qui fournit la meilleure estimation du nombre d'agents nécessaires. Depuis, la Police provinciale a mis à l'essai et comparé les deux modèles, c'est-à-dire l'ancien modèle de déploiement et le nouveau modèle d'estimation des ressources policières. Elle a conclu que le modèle de déploiement convenait le mieux, car il était conçu pour refléter le modèle intégré de prestation des services municipaux et provinciaux utilisé par la Police provinciale dans la plupart des détachements. La Police provinciale n'utilise plus le modèle d'estimation des ressources policières. Toutefois, le modèle de déploiement ne s'applique pas à 55 % des agents et aux employés civils (plus de 600) travaillant dans les détachements; aucun autre processus n'a été élaboré pour en réduire le nombre.

Dans notre audit de 2012, nous avions conclu que la modification des horaires de quart des agents pourrait permettre de réaliser des économies de l'ordre de 5 à 10 millions de dollars par année ou d'améliorer le service grâce à une meilleure concordance entre l'affectation du personnel et la demande de service. La Police provinciale a fait des progrès dans la modification des horaires de quart; elle nous a toutefois indiqué que des éléments tels que les négociations collectives, la vaste répartition géographique de ses détachements, la formation, les comparutions en cour ainsi que la supervision et les besoins relatifs aux véhicules demeurent des obstacles à la modification des horaires qui permettrait de réaliser des économies. La Police provinciale a réduit de 27 % (14,1 millions de dollars) ses dépenses en heures supplémentaires, en les faisant passer de 52,8 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2012 à 38,7 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2014. Pour réaliser ces économies, la Police provinciale a imposé des restrictions sur le plan des heures supplémentaires dans l'ensemble des régions et des bureaux, en plus de modifier les horaires de quart de certains détachements afin de réduire les heures supplémentaires.

La Police provinciale n'a pas donné suite à notre recommandation visant à remédier aux inexactitudes et aux incohérences des données entre les deux systèmes qu'elle utilise pour consigner des données critiques, comme les appels de service, et en faire rapport.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Niveaux de financement des services de police

Recommandation 1

Afin de soutenir les décisions futures en matière de financement de la Police provinciale de l'Ontario, compte tenu de la tendance à la baisse de longue date des taux de criminalité et de la diminution des accidents de la route graves en Ontario et au Canada, la Police provinciale, de concert avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, doit évaluer formellement la corrélation qui existe entre son financement et ses niveaux de dotation en personnel et la demande réelle de services de police, en tenant compte de facteurs, tels que les appels de service, les décès et blessures causés par des accidents de la route, le nombre d'infractions signalées, les taux d'affaires criminelles classées et les niveaux de gravité des crimes.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

La Police provinciale nous a informés qu'elle n'a pas fait une évaluation formelle de la tendance à long terme de son financement et de ses ressources en personnel en lien avec la demande réelle de services policiers. Ses efforts étaient axés sur l'amélioration du modèle de déploiement, l'identification des pratiques exemplaires pour des services de police plus rentables, ainsi que l'amélioration de sa capacité à aligner les ressources en personnel sur la demande réelle de services.

Les budgets annuels de la Police provinciale demeurent soumis à l'examen et à l'approbation du Ministère dans le cadre du processus d'approbation des budgets annuels du ministère des Finances. Depuis notre audit de 2012, le nombre d'agents a diminué (67 agents de moins) et le nombre d'employés civils a augmenté (98 de plus), et les dépenses de fonctionnement totales ont progressé de 2,6 % au cours de la période de deux ans. Les taux de criminalité et la gravité des crimes ont continué de diminuer légèrement bien que la Police provinciale indique que le nombre d'appels de service a augmenté de 1,7 % entre 2011 et 2013. On nous a dit que la Police provinciale a été contrainte de réduire de 19 millions de dollars ses dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2015 afin de contribuer à la réduction du déficit budgétaire annuel de la province.

La Police provinciale a fait remarquer que le taux de criminalité ne constitue pas toujours un baromètre exact du besoin de ressources policières, car le travail proactif et les programmes de prévention contribuent souvent à réduire la criminalité. De même, les appels de service ne comprennent pas le travail proactif et de prévention comme la réduction de la criminalité, les patrouilles routières, les contrôles routiers et les initiatives de mobilisation communautaire. Les taux de criminalité ont diminué, mais la Police provinciale nous a expliqué que la complexité et les demandes du système de justice pénale ont considérablement augmenté; mentionnons, notamment, les enquêtes plus compliquées et qui absorbent davantage de temps, les procès plus longs et les enjeux juridiques complexes ainsi que le besoin d'une formation accrue, par exemple, la certification annuelle obligatoire sur les armes à feu, la formation sur le recours à la force et la formation sur la conduite automobile.

Le modèle de déploiement de la Police provinciale a été mis à jour pour tenir compte des normes opérationnelles et relatives à la charge de travail qui sont en vigueur ainsi que des besoins en matière de dotation pour assurer les services de première ligne dans les détachements; de plus, la Police provinciale nous a informés que les résultats préliminaires indiquaient qu'elle avait besoin de plus d'agents pour remplir ses obligations policières

dans les détachements. Le modèle comprend plusieurs paramètres de base qui servent à déterminer les niveaux de dotation pour les services policiers de première ligne, notamment les appels de service et les collisions de véhicules motorisés. Une équipe de projet a examiné les valeurs attribuées aux paramètres de base et a fait les mises à jour nécessaires. Bien que l'étude du modèle de déploiement confirme que les taux de criminalité sont à la baisse, la Police provinciale nous a expliqué que des facteurs, tels que le plus grand nombre d'appels pour des situations impliquant des personnes ayant des problèmes de santé mentale, ont fait augmenter le temps moyen consacré à chaque appel. La Police provinciale a dit qu'elle prévoyait de continuer à évaluer la corrélation entre les activités de prévention, les taux de criminalité et les appels de service, et de relier ces éléments dans toute modélisation ultérieure.

La Police provinciale prévoit de tenir un symposium vers la fin de 2014 ou au début de 2015 avec les autres principaux services de police canadiens pour échanger des idées et des approches concernant les pratiques exemplaires pour la prestation des services policiers et les modèles de dotation.

Dans le cadre d'une réorganisation effectuée en octobre 2013, les analystes des programmes et des finances, les planificateurs opérationnels, les chercheurs et les statisticiens de la Police provinciale ont été regroupés en un seul service au sein du Bureau de la gestion opérationnelle nouvellement réaménagé pour améliorer la capacité de la Police provinciale à analyser des statistiques et à communiquer des renseignements.

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) a créé le Comité consultatif pour l'avenir des services policiers (le Comité) en 2012 pour solliciter des conseils stratégiques auprès des groupes communautaires, des autres services de police, des instances de gouvernance civiles, des associations policières et des autres ministères et organismes dans le cadre d'un examen des services policiers de base mené en vertu de la *Loi sur les services policiers de l'Ontario*. Le but du Comité est de déterminer les services de police essentiels et non essentiels pour assurer des services de police efficaces, économiques et durables en Ontario. Le Comité supervise plusieurs groupes de travail, qui se penchent notamment sur la prévention du crime, l'application de la loi et l'aide aux victimes d'actes criminels, le maintien de l'ordre public et l'intervention en cas d'urgence ainsi que l'administration et l'infrastructure. Les recommandations touchant les modifications à apporter à la loi, aux règlements et aux politiques sont attendues à l'automne 2014.

Gestion des coûts

Recommandation 2

Afin d'assurer que le nombre d'agents de première ligne est fondé principalement sur les besoins de chaque détachement et que les agents sont déployés selon un bon rapport coût-efficacité, la Police provinciale de l'Ontario doit réévaluer ses deux modèles informatiques pour déterminer lequel fournit la meilleure estimation des besoins fondée sur des normes opérationnelles et relatives à la charge de travail qui sont à jour et exactes, et, suite à cette validation, utiliser ses modèles de dotation pour déployer et réaffecter les agents.

État : En voie de mise en oeuvre.

La Police provinciale doit également établir des méthodes de dotation officielles pour les autres employés des détachements (44 % des effectifs) non visés par son modèle de déploiement.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Environ 4 400 des 6 200 agents de la Police provinciale et 640 de ses 2 400 employés civils sont répartis dans 77 détachements. Sur les 4 400 agents en question, environ 2 850 sont des employés de première ligne affectés à l'application générale de la loi. Afin que le déploiement des agents de première ligne s'effectue selon un bon rapport coût-efficacité et qu'il soit fondé sur les besoins,

la Police provinciale a mis à l'essai et comparé ses deux modèles informatiques, c'est-à-dire l'ancien modèle de déploiement et le nouveau modèle d'estimation des ressources policières. Elle est arrivée à la conclusion que le modèle de déploiement est encore celui qui convenait le mieux, car il est axé sur le modèle intégré de prestation des services municipaux et provinciaux utilisé par la Police provinciale dans la plupart des détachements. Le modèle d'estimation des ressources policières, qui avait été conçu à l'origine par la GRC avec l'aide de la Police provinciale, n'est plus utilisé.

Dans notre rapport d'audit de 2012, nous avions constaté que le modèle de déploiement était utilisé pour approximativement 1 250 (45 %) des 2 800 agents qui étaient alors affectés à des tâches de première ligne dans les détachements, et seulement pour les détachements qui servent des municipalités en vertu de contrats. Le modèle n'était pas utilisé pour évaluer le déploiement de quelque 1 550 autres agents (55 %) des détachements qui fournissent d'autres services de première ligne, comme les patrouilles des routes provinciales, ou des services de base aux municipalités qui n'ont pas de contrats. La Police provinciale nous a informés que la dotation en personnel dans les détachements n'a pas beaucoup changé depuis 2012 et qu'elle demeure principalement fondée sur le nombre des effectifs dans le passé; il n'y a pas eu de rationalisation du nombre d'effectifs dans l'ensemble de la province. On nous a dit qu'aucun plan n'était prévu dans l'immédiat pour utiliser le modèle de déploiement en vue d'affecter les agents de première ligne aux municipalités servies, en vertu de contrats ou non.

La Police provinciale a mis à jour les paramètres du modèle de déploiement qui servent à déterminer des besoins policiers précis dans les détachements. Une équipe de projet interne a examiné la validité des valeurs attribuées à six paramètres de base, à savoir les caractéristiques du secteur du détachement, le nombre et le type d'appels de service émanant de citoyens, le pourcentage de temps où un agent est disponible pour répondre à un appel de service, les normes de patrouille, les heures totales pendant lesquelles des agents sont disponibles pour fournir des services policiers de première ligne, et les niveaux minimums de dotation en personnel pour assurer la sécurité des agents. Ces paramètres sont mis à jour au besoin. Des statisticiens du Bureau de la gestion opérationnelle de la Police provinciale se penchaient sur les résultats du modèle de déploiement et sur ses répercussions éventuelles. À la fin de cet examen, la Police provinciale comparerait les niveaux de dotation réels en personnel dans les détachements avec les niveaux recommandés par le modèle pour déterminer si l'effectif de première ligne dans chacun des détachements était approprié ou nécessitait des ajustements. Comme les détachements assument des tâches variées et que les besoins locaux sont également variés, nous a-t-on dit, il faudrait que les responsables de la Police provinciale analysent les activités pour déterminer les besoins de dotation réels en personnel. D'ici décembre 2014, on prévoyait avoir procédé à l'approbation finale de la mise à jour du modèle de déploiement et de l'évaluation des besoins de dotation en personnel dans les détachements.

La police provinciale a fait peu de progrès au chapitre de l'élaboration d'un modèle de dotation officiel pour les autres employés (44 % des effectifs) qui travaillent dans les détachements, mais qui ne sont pas visés par le modèle de déploiement. Cela comprend 1 550 agents qui n'exécutent pas des tâches de première ligne et 640 employés civils. Durant notre audit de 2012, on nous avait dit que le déploiement de ces employés dans les détachements était basé sur les niveaux antérieurs de dotation et que la Police provinciale, à ce moment, avait lancé un projet visant autant à élaborer des modèles de dotation dans les détachements qu'à cerner les incohérences et les iniquités des niveaux actuels de dotation en personnel. Toutefois, le projet a été reporté en attendant la mise en oeuvre des mises à jour du modèle de déploiement. La Police provinciale nous a informés qu'elle prévoyait s'unir avec d'autres corps policiers pour poursuivre la recherche sur les modèles de dotation en personnel

dans le cadre d'un symposium qui aura lieu à la fin de 2014 ou au début de 2015.

Par conséquent, la Police provinciale n'était toujours pas en mesure de justifier les niveaux de dotation en personnel dans ses détachements. Elle n'avait pas non plus remédié au déséquilibre important des charges de travail que nous avions noté en 2012.

Horaire de quart des agents

Recommandation 3

Afin de réduire les coûts opérationnels et/ou d'utiliser de manière optimale le temps des agents disponibles de manière à répondre efficacement aux appels de service, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *mettre en oeuvre des mesures pour permettre à la direction de contrôler davantage les horaires de quart et les congés annuels des agents de sorte à mieux coordonner les niveaux de dotation en fonction de la demande horaire, quotidienne et mensuelle de services de police;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *fournir régulièrement à la direction des détachements des éléments d'information pour la comparaison entre la charge de travail et les niveaux de dotation en personnel à tout moment de l'année;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

- *réévaluer sa pratique actuelle de fournir des services 24 heures sur 24 dans pratiquement tous les détachements, afin de déterminer les économies pouvant être réalisées en réduisant les heures de service dans certains détachements;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *surveiller la conformité à l'exigence de la politique concernant l'examen annuel des pratiques relatives aux horaires de quart dans les détachements, afin d'évaluer leur efficience et leur rentabilité.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2012, nous avions conclu que la modification des horaires de quart des agents pourrait permettre de réaliser des économies de l'ordre de 5 à 10 millions de dollars par année ou d'améliorer le service grâce à une meilleure concordance entre l'affectation du personnel et la demande de service. La Police provinciale avait convenu qu'il serait possible de réaliser des économies ou des gains d'efficacité en apportant des changements à l'horaire de quart. Toutefois, en raison de différents obstacles (p. ex. les négociations collectives, la vaste répartition géographique des détachements, la formation, les comparutions en cour, la supervision, les besoins relatifs aux véhicules), la Police provinciale nous a expliqué qu'il est impossible de modifier les quarts de travail dans tous les détachements, ce qui limite considérablement la possibilité de réaliser des économies.

Les commandants de détachement n'ont encore qu'un contrôle limité sur l'établissement des horaires de quart des agents dans les détachements, et la procédure à suivre pour modifier les horaires de quart est longue et fastidieuse. En général, les agents doivent consentir aux changements proposés et leur syndicat, c'est-à-dire l'Association de la Police provinciale de l'Ontario (l'Association), participe généralement aux discussions. Les changements peuvent comprendre des quarts écourtés ou allongés, de même que des quarts échelonnés selon lesquels les agents commencent à différentes heures durant la journée de sorte qu'il y ait un plus grand nombre de ressources aux heures de pointe. Les responsables de la Police provinciale nous ont informés qu'ils n'avaient pas réussi à inclure les horaires de quart dans les négociations collectives qui se sont déroulées au printemps 2013 et qu'ils continueraient d'insister à cet égard quand la convention actuelle viendra à échéance le 31 décembre 2014.

Pour fournir aux détachements de l'information comparative sur la charge de travail et les niveaux de dotation en personnel tout au long de l'année, un nouveau rapport de gestion de l'information

sur les heures de travail (Time Information Management Report ou TIMR) a été mis en oeuvre à l'été 2013. Ce rapport fournit de l'information mensuelle qui permet de comparer la demande de services policiers avec les niveaux de dotation en personnel, les heures supplémentaires et les absences. Le rapport utilise les renseignements provenant du Système de production de rapports sur les activités quotidiennes (Daily Activity Reporting ou DAR) de la Police provinciale, notamment les congés de maladie, les tâches rémunérées, les heures supplémentaires et les appels de service, et fournit une analyse du déploiement des ressources du détachement. Par exemple, il compare les périodes de pointe des appels de service avec le pourcentage de ressources déployées. Le rapport TIMR présente ce renseignement dans un graphique par heure et par date, et la direction peut ainsi savoir quelles ressources sont employées quand le nombre d'appels de service est élevé par rapport au moment où le nombre d'appels est faible. Les commandants de détachement disposent ainsi de l'information pertinente pour proposer l'échelonnement des quarts de travail en vue de répondre aux exigences de la charge de travail et d'économiser des frais d'heures supplémentaires. Les régions ont indiqué que le rapport TIMR facilitait l'examen des horaires de quart. Les effectifs des détachements et des bureaux régionaux ont reçu de la formation sur l'utilisation du TIMR.

Dans notre rapport d'audit de 2012, nous avions noté que 77 des 78 détachements de la Police provinciale fonctionnaient 24 heures sur 24 en 2011. Nous avions recommandé que la Police provinciale réévalue cette pratique afin de déterminer les économies qu'elle pourrait réaliser en réduisant les heures de service dans certains détachements. La Police provinciale a réévalué certains emplacements et deux autres emplacements ont cessé de fournir des services 24 heures sur 24. Cela découle d'une diminution du nombre d'agents de la Police provinciale après l'interruption du financement provenant du Fonds de recrutement de policiers, qui était un fonds fédéral quinquennal.

Dans notre rapport d'audit de 2012, nous avions noté que les examens annuels exigés des horaires de quart n'étaient pas effectués et que le comité qui avait été créé pour procéder à l'examen annuel des horaires de quart n'avait pas encore été convoqué. La Police provinciale nous a informés que le processus d'examen des horaires de quart avait été lancé dans l'ensemble de la province en décembre 2013. Tous les détachements étaient tenus d'effectuer les examens et les quartiers généraux régionaux présentaient ensuite des résumés des examens au Grand quartier général. Le comité d'examen des horaires de quart, qui se compose de représentants de la haute direction de la Police provinciale et du syndicat des agents, devait élaborer un résumé provincial d'ici l'automne 2014. La Police provinciale aura alors un résumé des pratiques des détachements relatives aux horaires de quart, et les détachements pourront ainsi comparer leurs pratiques opérationnelles. Les responsables de la Police provinciale nous ont informés que lorsqu'ils auront en main le rapport provincial, ils évalueront si le fait d'apporter des changements aux horaires de quart dans les détachements permettrait de réaliser des économies et d'améliorer la prestation des services. Les résultats obtenus jusqu'ici donnent à penser que la plupart des détachements font ou prévoient de faire une certaine utilisation de l'échelonnement des quarts de travail afin d'améliorer le déploiement des ressources et de réduire le coût des heures supplémentaires.

Utilisation des employés civils

Recommandation 4

Afin d'assurer que les fonctions et responsabilités autres que policières sont assumées selon le meilleur rapport coût-efficacité possible, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *examiner l'ensemble des postes et responsabilités du personnel de ses détachements, ainsi que de ses quartiers généraux régionaux et de son Grand quartier général, afin de déterminer quels postes actuellement occupés par des agents*

pourraient être pourvus par des civils à des coûts moindres;
État : Peu ou pas de progrès.

- *établir des objectifs de réduction des coûts et un échéancier connexe pour désigner les postes devant être occupés par des civils ou des agents, selon les fonctions du poste;*
  État : Peu ou pas de progrès.

- *réaffecter les agents qui occupent actuellement des postes civils vers des tâches policières de première ligne, dans la mesure du possible.*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre. (Nous croyons encore qu'il s'agit d'une recommandation importante et valable.)

Détails

La Police provinciale n'avait pas examiné complètement l'ensemble des postes et responsabilités du personnel de ses détachements, de ses quartiers généraux régionaux et de son Grand quartier général afin de déterminer quels postes actuellement occupés par des agents pourraient être pourvus par des civils à des coûts moindres. De plus, aucune nouvelle politique de gestion des ressources humaines n'avait été instaurée pour exiger que le recours à des civils soit envisagé afin de remplacer des agents lorsque des postes s'y prêtent. Néanmoins, la Police provinciale nous a informés qu'elle prévoyait effectuer un examen et une rationalisation officiels des postes qui deviennent vacants pour déterminer si le poste devrait être occupé par un agent ou par un civil ou s'il devrait être classé comme poste hybride pour lequel tant des agents que des civils pourraient poser leur candidature. Ainsi, l'examen et la mise en oeuvre auraient lieu simultanément. La Police provinciale est tenue d'aviser officiellement l'Association lorsque des changements sont proposés à quelque poste que ce soit au sein de l'organisation. Pendant la période d'avis, l'Association a le droit de s'opposer au changement de désignation d'un poste pour en faire un poste civil. Par ailleurs, il faut tenir de longues discussions sur le sujet. La Police provinciale a souligné que certains postes sont occupés par des agents faisant l'objet de mesures d'adaptation en raison d'une grossesse, d'une blessure, d'une maladie ou d'une autre raison les empêchant d'être dépêchés pour répondre à des appels. Le nombre de postes civils pouvant être offert s'en trouve donc réduit de même que les possibilités de réaliser des économies sur le plan salarial.

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions souligné que des économies de 5,4 millions de dollars pourraient être réalisées si davantage d'employés civils étaient affectés aux tâches relatives aux tribunaux et aux services communautaires. Au moment de notre suivi, la Police provinciale n'avait ouvert aucun de ces postes aux employés civils. Elle nous a expliqué qu'elle n'était pas en mesure du point de vue opérationnel ou des modalités de la convention collective de combler rapidement avec des civils certains postes occupés par des agents. De plus, elle est arrivée à la conclusion que le fait que ces postes demeurent occupés par des agents procure des avantages sur le plan opérationnel. La Police provinciale prévoit que plus de 600 agents partiront à la retraite d'ici 2016. Chaque poste vacant fera alors l'objet d'un examen et d'une rationalisation.

La Police provinciale nous a informés qu'elle avait fixé à l'interne un objectif d'économies de 300 000 $ pour la conversion de postes occupés par des agents en postes civils au cours des 24 derniers mois. Ainsi, 22 postes occupés par des agents ont été offerts à des civils, ce qui représente des économies annuelles de 318 000 $. Parmi les postes convertis, mentionnons ceux de formateur en communications, analyste opérationnel, analyste tactique, analyste des services policiers contractuels et coordonnateur du programme Échec au crime. La Police provinciale n'avait établi aucun autre objectif de réduction des coûts, ni échéancier connexe pour désigner les postes devant être occupés par des civils ou des agents. Dans notre rapport d'audit de 2012, nous avions fait référence à une étude sur la gestion des coûts dans laquelle la Police provinciale avait désigné certains postes des Services internes

occupés par des agents qui pourraient être offerts à des civils. Selon l'étude, la Police provinciale pourrait réaliser des économies de 760 000 $ en transférant à des civils certains postes occupés par des agents. Sur les 22 postes convertis en postes civils, seulement 3 concernaient les Services internes, et les économies annuelles étaient de l'ordre d'environ 72 000 $.

La Division de la vérification interne de l'Ontario a achevé en mai 2013 un examen des Services d'aviation de la Police provinciale, qui exploitent ses aéronefs, et a indiqué dans son rapport que la Police provinciale réaliserait des économies si les postes de pilote étaient occupés par des civils plutôt que par des agents. L'Association a été informée récemment que des futurs postes vacants aux Services d'aviation seraient annoncés et que tant des civils que des agents pourraient poser leur candidature.

En ce qui a trait à notre recommandation de réaffecter les agents qui occupent actuellement des postes civils vers des tâches policières de première ligne, dans la mesure du possible, la Police provinciale nous a informés que ces postes n'avaient pas été revus et qu'il en sera ainsi jusqu'à ce qu'ils deviennent vacants. Dans certains cas, ces postes sont occupés par des agents qui font l'objet de mesures d'adaptation et qui pourraient ne jamais retourner aux tâches de première ligne. En effet, les agents en question doivent obtenir une autorisation médicale avant de retourner aux tâches de première ligne.

Unité d'intervention adaptée

Recommandation 5

Afin de profiter des avantages importants au titre des coûts et des opérations que devrait procurer le programme des unités d'intervention adaptée (UIA) en libérant des agents de première ligne pour qu'ils se consacrent à des questions plus graves, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *établir un plan stratégique pour la mise en oeuvre complète de son programme des UIA à l'échelle de la province, en fixant des objectifs en matière d'économies et d'avantages mesurables ainsi que des échéances connexes;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.
- *en raison de l'absence de succès à grande échelle du programme des UIA au cours de la dernière décennie, envisager la centralisation du programme pour améliorer les niveaux de service, accroître l'uniformité et contribuer à la réalisation d'économies d'échelle et à la réduction des coûts.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En août 2012, la Police provinciale a mené à bien un examen du programme des UIA. Le comité du commissaire a appuyé en février 2013 une proposition présentée dans le rapport connexe qui consistait à éliminer graduellement le programme actuel des UIA et à adopter un nouveau modèle d'unité de soutien de première ligne (USPL). Un plan de projet élaboré en mai 2014 abordait les besoins en matière de dotation, une analyse du flux de travaux, la surveillance par la direction, les gains d'efficacité du programme et la formation provinciale. Des procédures et politiques générales pour le fonctionnement du programme ainsi que des mesures du rendement du programme ont été élaborées et la formation initiale a été donnée. Le programme des USPL a été lancé le 7 juillet 2014.

Les programmes des UIA et des USPL sont similaires, mais les USPL sont structurées de manière à ce que ses membres relèvent du Grand quartier général, du point de vue opérationnel, et de leurs détachements respectifs, du point de vue administratif. Un gestionnaire de programme et un sergent de soutien provincial assurent la surveillance centrale à partir du Grand quartier général. La Police provinciale nous a dit que l'existence des USPL signifie que des ressources seront disponibles partout dans la province pour traiter les appels qui étaient acheminés auparavant aux UIA. L'USPL comptera également un plus grand nombre

d'agents faisant l'objet de mesures d'adaptation, qui sont incapables d'exécuter de façon temporaire ou permanente des tâches policières de première ligne.

Également en juillet 2014, dans le cadre du programme des USPL, la Police provinciale a instauré un nouveau système de notification par le public sur son site Web pour permettre aux citoyens de déposer des rapports en ligne pour signaler certains crimes à la police, dont la perte, l'endommagement ou le vol de biens de moins de 5 000 $. Un agent affecté à l'USPL effectue l'enquête initiale sur ces signalements, ce qui permet aux agents de première ligne réguliers de se consacrer aux appels ayant une plus grande priorité. Le programme constitue un moyen efficace de réduire le nombre d'appels pour lesquels un agent doit se rendre sur place, ainsi que le volume d'appels reçus par les centres de communication provinciaux.

Rémunération des agents

Recommandation 6

Afin d'éclairer les décisions futures concernant la rémunération des agents et en préparation à d'éventuelles négociations collectives, la Police provinciale de l'Ontario doit analyser les conditions de travail et les niveaux de rémunération de ses agents par rapport à d'autres grands corps de police du Canada et aux politiques en vigueur du gouvernement de l'Ontario en matière de rémunération.

État : Peu ou pas de progrès.

La Police provinciale doit également surveiller plus étroitement les dépenses en heures supplémentaires, ainsi que déterminer les raisons de l'augmentation importante des coûts des heures supplémentaires dans les dernières années et remédier à la situation.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le ministère des Services gouvernementaux négocie les échelles salariales avec l'Association, tandis que la Police provinciale fournit une analyse des niveaux de rémunération et des conditions de travail au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et au ministère des Services gouvernementaux pour définir les possibilités d'accroître l'efficience de la prestation des services policiers. La convention collective actuelle vient à échéance le 31 décembre 2014. Les agents et les employés civils de la Police provinciale n'ont eu droit à aucune augmentation salariale en 2012 et 2013, mais ils ont obtenu une augmentation de 8,55 % en 2014 conformément à la convention collective. La Police provinciale a indiqué qu'elle soutient le processus de négociation collective, mais les décisions relatives aux taux de rémunération et aux avantages sociaux des agents sont prises par les ministères concernés.

Depuis notre rapport d'audit de 2012, aucun changement n'a été apporté à la convention collective visant les salaires et avantages sociaux des agents et des employés civils, ni aux salaires et avantages sociaux des membres de la haute direction non visés par cette convention. De plus, la Police provinciale n'a pas comparé les salaires et avantages offerts à ses agents et employés civils à ceux des autres travailleurs du gouvernement de l'Ontario.

La Police provinciale continue en outre de s'en remettre à deux types d'enquêtes trimestrielles effectuées par la GRC sur la rémunération des agents dans l'ensemble du Canada. L'une des enquêtes porte sur la rémunération horaire totale, laquelle comprend les salaires, la pension et les avantages sociaux, des neuf plus grands corps de police au Canada. L'autre enquête porte uniquement sur les salaires des constables de première classe de 85 corps de police canadiens comptant 50 agents et plus. Au 31 mars 2014, la Police provinciale occupait le troisième rang parmi les corps de police canadiens, avec une rémunération horaire totale de 72,17 $, devancée seulement par le service de police de Toronto (75,08 $) et celui de Vancouver (72,74 $). La Police provinciale et le service de police de Toronto occupent le quatrième rang quant au salaire annuel des constables de première classe, soit 90 621 $.

Le 1er novembre 2013, la Police provinciale a envoyé une lettre à l'Ontario Association of Police Services Boards (OAPSB) et au groupe de travail sur les négociations provinciales pour appuyer l'idée d'examiner la possibilité de coordonner les négociations pour les services de police de l'Ontario, comme l'ont proposé l'OAPSB et les ministères. La négociation coordonnée des prochaines conventions collectives des corps de police individuels serait plus efficiente et empêcherait les associations policières d'invoquer comme points de référence dans les négociations ultérieures les règlements salariaux plus élevés d'autres corps de police.

La Police provinciale a réduit de 27 % (14,1 millions de dollars) ses dépenses en heures supplémentaires, les faisant passer de 52,8 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2012 à 38,7 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2014. Pour réaliser ces économies, la Police provinciale a imposé des restrictions sur le plan des heures supplémentaires dans l'ensemble des régions et des bureaux.

La Police provinciale a réduit de 27 % (14,1 millions de dollars) ses dépenses en heures supplémentaires, les faisant passer de 52,8 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2012 à 38,7 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2014. Pour réaliser ces économies, la Police provinciale a imposé des restrictions sur le plan des heures supplémentaires dans l'ensemble des régions et des bureaux. Comme il est mentionné plus haut, elle a aussi fourni un nouveau rapport de gestion de l'information sur les heures de travail aux détachements pour les aider à établir les horaires de travail et à réduire les heures supplémentaires.

Services policiers aux municipalités

Recommandation 7

Afin de favoriser de bonnes relations avec les municipalités, l'uniformité des services et l'équité et la transparence du mode de facturation, la Police provinciale de l'Ontario doit, conjointement avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le ministère des Finances et les municipalités :

- *chercher des moyens pour simplifier et rendre plus transparentes ses méthodes de recouvrement des coûts et envisager la fusion des différentes subventions et différents crédits en une seule formule d'établissement des coûts;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *corriger les problèmes reliés à ses méthodes d'établissement des coûts et de facturation qui font en sorte que toutes les municipalités ne paient pas les mêmes tarifs et envisager d'appliquer les augmentations de coûts en les échelonnant dans le temps au lieu de les appliquer au moment du renouvellement des contrats;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *envisager une politique exigeant la ventilation de tous les coûts reliés à la prestation de services de soutien aux services de police municipaux et de la proportion devant être recouvrée.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Pour améliorer la communication et la reddition de comptes en lien avec les politiques et les processus d'établissement des coûts de la Police provinciale, le Ministère a collaboré, en août 2012, avec l'Association des municipalités de l'Ontario, des représentants municipaux, l'OAPSB et la Police provinciale à l'élaboration d'un document intitulé [*traduction*] « Pour comprendre les coûts des services policiers de la Police provinciale de l'Ontario ». Le document explique à l'intention des municipalités le modèle de recouvrement des coûts de la Police provinciale, les outils qu'elle utilise pour calculer les coûts des services policiers facturés aux municipalités et les éléments qui contribuent à ces coûts dans leurs collectivités. Le document a été mis à jour à deux reprises sur le site Web de la Police provinciale pour tenir compte de la formule de recouvrement des coûts la plus récente utilisée par la Police provinciale.

La Police provinciale a discuté avec le Ministère de la possibilité de fusionner les différentes subventions et différents crédits en une seule formule d'établissement des coûts, et ils ont cerné plusieurs défis à relever à cet égard. En date du 9 septembre 2014, il avait été décidé d'inclure une subvention au nouveau modèle de facturation de la Police provinciale à compter de 2016, à savoir la subvention relative à la sécurité des tribunaux et au transport des détenus versée aux municipalités servies par la Police provinciale. La Police provinciale nous a dit qu'elle continuerait de travailler avec le Ministère pour inclure d'autres subventions et crédits dans le nouveau modèle de facturation.

Tous les éléments qui font partie de la formule de recouvrement des coûts municipaux font l'objet d'un examen annuel par le Bureau de la gestion opérationnelle et le Bureau des services policiers des municipalités de la Police provinciale pour tenir compte de la formule la plus récente. Au moment de notre suivi, il ne restait plus que 7 municipalités dont les contrats n'autorisaient pas la Police provinciale à facturer la municipalité selon la formule la plus récente (par rapport à 36 en 2012). Le 12 décembre 2013, le Ministère a envoyé un avis aux municipalités dont les contrats conclus avec la Police provinciale s'étendaient au-delà du 1er janvier 2015 pour les informer que leur contrat actuel serait résilié le 31 décembre 2014 conformément à l'entente qui prévoyait une résiliation anticipée. Au 1er janvier 2015, toutes les autres municipalités, avec ou sans contrat, auront fait la transition au nouveau modèle de facturation.

Le Ministère et la Police provinciale s'emploient à élaborer un nouveau modèle de facturation de la Police provinciale pour les municipalités. Le 18 septembre 2013, le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (CT/CGG) a autorisé le Ministère à collaborer avec le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML) pour inviter les municipalités et les intervenants à participer à la mise en oeuvre d'un nouveau modèle de facturation pour recouvrer les coûts des services policiers municipaux fournis par la Police provinciale, à compter du 1er janvier 2015. Depuis 2013, la Police provinciale et le Ministère travaillent en consultation avec les municipalités et les commissions de services policiers et leurs associations à l'élaboration d'un nouveau modèle de facturation.

Le 13 août 2014, le CT/CGG a approuvé la mise en oeuvre d'un nouveau modèle de facturation. Le modèle comprend un coût de base de 60 % et des coûts variables de 40 %, ainsi que les coûts propres à chaque municipalité pour les heures supplémentaires, les locaux et la sécurité des tribunaux, pour arriver au total des coûts des services de police municipaux de la Police provinciale à allouer à chaque municipalité. Le coût de base, qui englobe les coûts liés aux agents qui doivent être disponibles pour répondre aux appels, à la prévention du crime, aux patrouilles, au programme RIDE, aux initiatives de sécurité routière et aux infrastructures, sera alloué à chaque municipalité en fonction du nombre de ménages et d'immeubles commerciaux. Les coûts variables seront fondés sur le coût des interventions de la Police provinciale en réponse aux appels de service dans la municipalité, et chaque municipalité recevra une ventilation de ses appels de service, ce qui lui permettra de voir ce qu'elle paye. De plus, les municipalités peuvent demander que des améliorations soient apportées à leurs contrats de services de police en régime de recouvrement des coûts. Le nouveau modèle est censé être sans incidence sur les revenus de la province, et les montants globaux perçus auprès des municipalités croîtront au fil du temps en parallèle avec les coûts de la Police provinciale. Les modifications apportées aux montants facturés aux municipalités en conséquence de l'utilisation du nouveau modèle seront graduellement mises en oeuvre sur une période de cinq ans à compter de la date de signature des contrats de 2015. À la fin septembre 2014, la Police provinciale a envoyé à toutes les municipalités des rapports de facturation les informant des nouveaux coûts des services de police qui entreront en vigueur en 2015.

Dans notre rapport d'audit de 2012, nous avions indiqué que la Police provinciale est parfois appelée

à venir en aide aux services de police municipaux, mais qu'elle ne facturait jamais les municipalités à cet égard. La Police provinciale nous a informés que, depuis quelques années, plusieurs services de police municipaux comptent sur elle pour certains services, comme le déploiement d'unités canines. Le 14 mai 2013, dans le cadre de la planification axée sur les résultats du Ministère pour 2013-2014, le CT/CGG a approuvé la demande du Ministère portant sur l'examen de différentes initiatives possibles pour recouvrer en partie les coûts des services de soutien de la Police provinciale auprès des municipalités qui possèdent leurs propres services de police. Dans sa planification axée sur les résultats pour 2014-2015, le Ministère a ensuite indiqué au CT/CGG que le coût estimatif des services policiers de base fournis par la Police provinciale pour soutenir les autres services de police des municipalités, tels que la prévention du crime, les interventions en cas d'urgence et le remplacement des agents de police municipaux en congé de maladie, s'élève à 4,1 millions de dollars par année pour les exercices se terminant les 31 mars 2015, 2016 et 2017. Le 25 juin 2014, le CT/CGG a autorisé la Police provinciale à recouvrer les coûts de ses services de base aux forces de police municipales. De plus, la Police provinciale devait présenter à une date ultérieure une proposition pour recouvrer un montant estimatif additionnel de 7,9 millions de dollars au titre de la prestation de services spécialisés, tels que les unités canines, à certains services de police municipaux.

Utilisation des véhicules

Recommandation 8

Afin de gérer et de contrôler adéquatement l'utilisation des véhicules, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *améliorer sa tenue de livres et ses autres processus servant à assurer le suivi du parc automobile, à attribuer les véhicules et à saisir l'information sur le kilométrage à des fins personnelles;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

- *veiller à ce que ses processus assurent la conformité aux lois fiscales qui prévoient que l'utilisation fréquente d'un véhicule à des fins personnelles doit être déclarée à titre d'avantage imposable de l'employé.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le 25 juin 2013, le Bureau des services d'approvisionnement et de gestion du parc automobile et des armes de la Police provinciale a adopté le système de gestion des véhicules basé sur le Web d'un fournisseur de services privé pour attribuer les véhicules, assurer le suivi de l'emplacement des véhicules et gérer les rappels de véhicules des fabricants. Le fournisseur de services privé, qui est inscrit sur la liste officielle des fournisseurs du gouvernement de l'Ontario, assurait déjà pour la Police provinciale la gestion des paiements de l'entretien, de l'essence et des réparations du parc automobile. En juillet 2013, un processus de rapprochement trimestriel des véhicules du parc a été instauré pour vérifier l'emplacement physique de chaque véhicule. D'après le premier rapprochement trimestriel, effectué en novembre 2013, il y avait seulement 2 petites remorques dont on ne pouvait déterminer l'emplacement sur les 4 807 véhicules que comptait le parc; leur emplacement a été retracé depuis.

En janvier 2013, la Police provinciale a modifié sa politique pour exiger que tous les employés auxquels un véhicule est attribué consignent désormais leur kilométrage dans le système de compte rendu du kilométrage aux fins du calcul des avantages imposables disponible sur le site Web du fournisseur de services privé. La Police provinciale a établi de nouvelles lignes directrices sur l'utilisation des véhicules par les employés et le compte rendu de leur utilisation des véhicules de la Police provinciale à des fins personnelles. Le système peut produire des rapports qui permettent à la Police provinciale de faire le suivi du nombre de conducteurs affectés à des véhicules et du compte rendu de leur kilométrage à des fins personnelles. Le fournisseur de services privé calcule le montant des

avantages imposables et le communique à la Police provinciale pour qu'elle l'inscrive sur les feuillets T4 des employés.

Inspections des détachements

Recommandation 9

Afin de s'assurer que les détachements se conforment aux lois et aux politiques en matière de sécurité et d'intégrité de l'argent, des drogues et des armes à feu saisis, ainsi que des armes des détachements, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *réévaluer ses processus d'assurance de la qualité et augmenter la surveillance des résultats par la haute direction de sorte à trouver des moyens d'améliorer l'efficacité des inspections, notamment en effectuant des inspections surprises périodiques afin de promouvoir une conformité durable;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

- *rendre les commandants de détachement encore plus imputables afin qu'ils s'assurent que des mesures sont prises pour corriger les manquements relevés.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Depuis le printemps 2014, la Police provinciale a apporté des changements pour exiger que les rapports des inspections sur place des détachements effectuées par son Unité d'assurance de la qualité comprennent les réponses des commandants de détachement sur les moyens qu'ils ont pris pour assurer la conformité ou sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas atteint la conformité, ainsi que toutes les mesures de suivi prévues pour corriger les manquements. Ce changement facilite la surveillance par la haute direction, laquelle demande que d'autres mesures correctives soient apportées si elle juge que les mesures et les résultats prévus ne sont pas satisfaisants. À la suite d'une inspection, le rapport connexe est transmis aux Services internes de la commandante provinciale et à tous les sous-commissaires. Le premier sommaire provincial des inspections des détachements sera publié en janvier 2015.

La haute direction obtient également les résultats du Programme d'inspection des méthodes de gestion; il s'agit d'un questionnaire d'auto-évaluation que chaque commandant de détachement remplit trois fois par année pour déterminer si le détachement se conforme aux normes prévues par la *Loi sur les services policiers* et aux politiques de la Police provinciale, connues sous le nom d'ordres de police. Un rapport intermédiaire sommaire et un rapport sommaire annuel sont transmis aux commandants provinciaux de la Police provinciale. Les détachements sont soumis à une vérification périodique de l'exactitude des réponses dans le cadre du processus d'inspection sur place, normalement tous les deux ou trois ans.

En février 2012, les ordres de police ont fait l'objet d'une mise à jour pour inclure l'obligation pour chaque détachement de mener un audit complet de toutes les chambres fortes où sont conservés les armes à feu, les drogues et l'argent saisis durant chaque année civile. Les détachements effectuent un rapprochement de tous les biens physiques conservés dans les chambres fortes avec le Système de gestion des documents pour cerner les manquements. De plus, tous les agents affectés aux chambres fortes sont tenus de suivre une nouvelle formation obligatoire sur la gestion des chambres fortes.

La Police provinciale nous a informés qu'elle n'est pas en faveur de l'exécution d'inspections-surprises des détachements sauf dans des situations hors de l'ordinaire.

Services policiers efficaces

Recommandation 10

Pour assurer que ses ressources policières sont axées sur ses principaux objectifs en matière d'efficacité des services policiers, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *améliorer les rapports à la direction concernant le programme des services policiers axés sur la*

collectivité et le programme des services policiers axés sur les résultats, et établir des mesures pour évaluer l'efficacité de ces programmes dans les différents détachements;
État : En voie de mise en oeuvre.

- *surveiller les délais d'intervention moyens des agents suite aux appels de service pour chaque détachement afin d'assurer que ces délais sont opportuns, notamment en ce qui a trait aux appels hautement prioritaires et pendant les périodes de demande de pointe.*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre. (Nous croyons encore qu'il s'agit d'une recommandation importante et valable.)

Détails

La Police provinciale poursuit la mise en oeuvre de son nouveau modèle de services de police communautaire, c'est-à-dire le modèle de mobilisation et de participation en matière de services de police communautaire, instauré en 2010. Le modèle prévoit la tenue de réunions régulières et des communications entre un comité des citoyens et des membres du détachement, et ce, afin de traiter de préoccupations locales concernant, entre autres, la criminalité et la circulation routière. Le modèle vise à améliorer la sécurité dans la collectivité et à favoriser la participation de la collectivité à la prévention du crime.

Le comité consultatif des commandants de détachement, qui est un comité informel composé des commandants de détachement de chacun des cinq quartiers généraux régionaux et de la Division de la sécurité routière, a été créé pour orienter la mise en oeuvre du modèle. Le comité a tenu sa première réunion en octobre 2013 et il se réunit tous les trimestres. Depuis 2010, toutefois, la Police provinciale n'a toujours pas élaboré de mesures pour évaluer l'efficacité du programme et des processus de saisie et de compte rendu des résultats.

Au printemps 2014, la Section de prévention du crime de la Police provinciale a conçu un gabarit de planification de la mobilisation communautaire afin d'aider les commandants de détachement à définir les priorités, à établir des partenariats dans les collectivités et à élaborer des plans d'action. On demande aux commandants de détachement de remplir des gabarits pour indiquer les problèmes relevés, les mesures prises et les résultats obtenus, de sorte qu'il soit possible d'examiner et de diffuser les gabarits pour dresser une liste d'études de cas des pratiques exemplaires. Au 30 septembre 2014, sept études de cas avaient été reçues. La Police provinciale a fourni aux détachements de la formation et de l'information connexe sur son site intranet et elle créait une vidéo de formation qui serait disponible avant décembre 2014.

Nous avons été informés que le modèle de services de police communautaire avait été mis en oeuvre dans tous les détachements de la province. La Police provinciale prévoyait de réaliser un sondage à l'automne 2015 afin d'évaluer la connaissance et la mise en oeuvre du modèle.

Le Cadre de responsabilisation des services policiers axés sur les résultats (le Cadre) de la Police provinciale vise à améliorer la sécurité dans les collectivités au moyen d'initiatives ciblées de lutte contre la criminalité et de règles de circulation routière. À l'aide du Cadre, les détachements et les quartiers généraux régionaux colligent et analysent des statistiques sur les taux de certains crimes et le nombre de décès et de blessures causés par des accidents de la route et ciblent les ressources policières pour gérer les éléments posant des problèmes. La Police provinciale nous a informés qu'elle n'a pas établi de cibles qui permettraient aux détachements de mesurer leurs résultats et de les comparer à ceux des autres détachements; elle a également dit que le Cadre est utilisé pour cerner les problèmes et intervenir rapidement plutôt que comme outil de référence pour comparer les détachements et les régions. Le succès du programme continue de faire l'objet d'une évaluation lors des réunions régionales mensuelles et trimestrielles; on y compare alors les résultats de chaque détachement par rapport aux périodes antérieures. Une évaluation panprovinciale de l'utilisation du Cadre était en cours au

30 juin 2014; cette évaluation était censée évaluer l'efficacité du Cadre, déterminer si les objectifs du programme sont atteints, définir le moyen le plus efficace d'utiliser et de communiquer les données, et recommander des stratégies à court, à moyen et à long terme. La présentation d'un rapport à la haute direction était prévue à l'automne 2014.

Dans notre rapport d'audit de 2012, nous avions noté que la Police provinciale ne surveillait pas les délais d'intervention tels que le temps écoulé entre la réception d'un appel à l'un de ses centres de communication régionaux et l'arrivée d'un agent sur les lieux. Nous avions indiqué dans notre rapport de 2012 que la Police provinciale avait compilé un échantillon informel de délais d'intervention moyens d'un centre de communication régional en 2011, mais elle n'a pas pris d'autres mesures pour surveiller les délais d'intervention. La Police provinciale nous a informés qu'elle continue de croire que la surveillance des délais d'intervention et éventuellement l'établissement de cibles posent un problème en raison des importantes disparités géographiques entre les détachements répartis dans l'ensemble de la province. La Police provinciale a également souligné que la surveillance des délais d'intervention n'était pas une fonction de son système de répartition assisté par ordinateur. Nous ne sommes pas d'accord avec la Police provinciale, car les interventions en temps opportun à la suite des appels de service sont un impératif pour les services de police; les cadres supérieurs devraient surveiller ce point pour garantir qu'un niveau de service acceptable est fourni.

Systèmes d'information

Recommandation 11

Afin d'assurer que ses deux principaux systèmes d'information contiennent des renseignements exacts que la direction peut utiliser avec confiance pour gérer ses activités policières et l'application des règlements de la circulation et pour produire des rapports connexes, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *évaluer dans quelle mesure les données critiques relatives aux événements et aux appels de service, qui sont contenues dans le Système de gestion des documents (SGD) et le système DAR (Daily Activity Reporting), ne concordent pas;*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre. (Nous croyons encore qu'il s'agit d'une recommandation importante et valable.)

- *réfléchir à la pertinence d'une approbation régulière par les superviseurs des données saisies par les agents au cours d'une journée ou d'une semaine, afin de réduire au minimum les incohérences et les inexactitudes des données entre les deux systèmes;*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre. (Nous croyons encore qu'il s'agit d'une recommandation importante et valable.)

- *à plus long terme, évaluer les coûts et les avantages de modifier les systèmes de sorte à permettre aux agents de saisir les renseignements sur les événements et les appels de service une seule fois pour mettre à jour les deux systèmes.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2012, nous avions noté des écarts importants entre le Système de gestion des documents (SGD) et le Système de production de rapports sur les activités quotidiennes (Daily Activity Reporting ou DAR), deux systèmes que les agents utilisent quotidiennement pour consigner leurs activités. Par exemple, 635 000 appels de service étaient enregistrés dans le DAR pour 2011 et environ 815 000 événements étaient signalés dans le SGD. Le SGD assure le suivi des événements, comme ceux faisant suite à des appels de service, et permet d'analyser l'information reliée aux cas, comme les types de crimes ayant été commis, l'endroit, les personnes et les biens en cause, les déclarations des témoins et les notes des agents. Les agents doivent mettre à jour le SGD après chaque événement. Le DAR est essentiellement un système de comptabilisation des heures de

travail normales et supplémentaires d'un agent, du nombre et du type des appels de service auxquels il a répondu et du temps qu'il a consacré aux activités reliées à la patrouille routière, aux enquêtes et à l'administration. Les agents doivent mettre à jour le DAR tous les jours. De manière générale, les agents de la Police provinciale auxquels nous avions parlé lors de notre audit de 2012 estimaient que les données sur les événements dans le SGD étaient plus fiables que les données sur les appels de services contenues dans le système DAR. Toutefois, ce sont les données du DAR qui sont publiées dans les rapports annuels de la Police provinciale et qui sont utilisées pour les modèles de déploiement du personnel. Au moment du suivi de notre audit, la Police provinciale n'avait ni corrigé les différences que nous avions notées dans notre rapport d'audit de 2012, ni mis en oeuvre des plans pour assurer la concordance des renseignements entre les deux bases de données. Par conséquent, la Police provinciale a accru son risque quant à l'exactitude et à la fiabilité des renseignements qu'elle publie et quant à l'utilité de son information sur les activités pour la prise de décisions.

La Police provinciale nous a informés qu'elle avait décidé de ne pas commencer à exiger que les superviseurs approuvent périodiquement les données saisies par les agents au cours d'une journée ou d'une semaine pour assurer une plus grande exactitude des données, car il faudrait que les ressources de supervision consacrent du temps à ce processus alors qu'elles sont déjà occupées à plein temps. Elle prévoit de continuer à exiger que les superviseurs approuvent les heures supplémentaires consignées par les agents et s'assurent chaque semaine que les agents ont mis à jour le DAR. Cependant, les superviseurs ne vérifient ni n'approuvent les données entrées par les agents. La Police provinciale a souligné qu'elle avait élargi récemment le recours aux employés civils pour entrer les données des agents dans le SGD, et cette mesure devrait améliorer la saisie des données, car les employés civils font l'objet d'une supervision directe.

Le DAR, qui a été conçu à l'interne, avait été mis en oeuvre en 2000. En juillet 2012, la Police provinciale avait approuvé un projet de mise à niveau ou de remplacement du DAR durant la période de 2014 à 2016 pour répondre aux besoins actuels et futurs de la Police provinciale. Le SGD, qui avait été acheté auprès d'un fournisseur en 2000, est utilisé par la Police provinciale et par plus d'une centaine d'autres services de police. La Police provinciale nous a informés qu'elle prévoit, suivant le degré de difficulté technique, relier les deux systèmes de sorte que les agents n'aient pas à entrer les renseignements à deux reprises.

Mesure du rendement et rapports

Recommandation 12

Bien que la Police provinciale de l'Ontario fournisse de bons renseignements sur les taux de criminalité et sur ses activités et services, il est nécessaire de produire de plus amples renseignements pour permettre au public d'évaluer l'efficacité par rapport au coût de ses opérations.

État : Peu ou pas de progrès.

Elle doit également mener périodiquement des sondages indépendants auprès de résidents ayant eu des contacts récents avec le corps policier pour savoir s'ils sont satisfaits des services reçus.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans son rapport annuel de 2012, la Police provinciale a inclus pour la première fois de l'information sur le coût moyen par habitant et par ménage des services policiers municipaux qu'elle fournit. Toutefois, elle ne communique toujours pas de renseignements qui permettraient d'évaluer l'efficacité de la gestion de l'ensemble de ses activités. Par exemple, elle ne communique ni les résultats réels, ni les objectifs en lien avec les délais d'intervention moyens de ses centres de communication en cas d'appels urgents, ni les heures de travail perdues des agents en raison de maladies, ni le temps que

ses agents consacrent aux appels de service et aux tâches administratives. La Police provinciale nous a expliqué qu'elle ne publie pas de mesures de l'efficacité ni d'objectifs à cet égard dans son rapport annuel, car la loi ne l'exige pas.

Les résultats du sondage annuel sur la satisfaction de la communauté à l'égard de la Police provinciale ont été affichés sur son site Web pour la première fois à la suite du sondage de 2012. Le sondage de 2013 comprenait des réponses à plusieurs questions visant expressément les résidents ayant eu des contacts avec la Police provinciale au cours de la dernière année pour des éléments tels que les collisions de véhicules motorisés ou les arrêts de la circulation, les crimes contre les biens ou les crimes violents. La Police provinciale nous a informés que le sondage de 2015 permettra aux répondants insatisfaits des contacts qu'ils ont eus avec la Police provinciale d'expliquer ce qu'il en est.

Ministère des Finances

Perception des impôts

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.11 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	3		3		
Recommandation 2	4	2	1	1	
Recommandation 3	1	1			
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	1	1			
Total	**11**	**5**	**5**	**1**	**0**
%	**100**	**45**	**45**	**10**	**0**

Contexte

Les impôts sont la plus importante source de revenus de la province. Bien que les impôts soient généralement perçus dans un cadre de conformité volontaire, le ministère des Finances de l'Ontario (le Ministère), par l'entremise de sa Direction de la perception (la Direction), est chargé de percevoir une grande partie des impôts impayés dus à la province. Pour percevoir les impôts impayés, la Direction envoie des avis par la poste, communique avec les contribuables par téléphone et se rend parfois au domicile des contribuables. Si les impôts demeurent impayés, les percepteurs peuvent utiliser des saisies-arrêts, enregistrer des privilèges sur des biens personnels ou immobiliers, obtenir des mandats de saisie et de vente des biens d'un contribuable, et exercer des titres détenus par la province tels qu'une lettre de crédit.

Au moment de notre audit de 2012, environ 90 % des impôts dus que la Direction était chargée de récupérer se rapportaient à l'impôt sur les sociétés et à la taxe de vente au détail. En janvier 2009, l'Agence du revenu du Canada (ARC), qui est responsable de la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers au nom de la province, a également commencé à administrer l'impôt sur les sociétés. De même, en juillet 2010, la taxe de vente harmonisée, aussi administrée par l'ARC, a remplacé la taxe de vente au détail de la province.

En conséquence, environ 75 % des près de 400 employés de la Direction ont été mutés à l'ARC en mars 2012. Le Ministère restait toutefois responsable de la perception de l'impôt sur les sociétés et de la taxe de vente au détail qui étaient dus avant le transfert de leur administration à l'ARC.

Dans le budget de l'Ontario de 2011, le gouvernement proposait de centraliser la perception de tous ses revenus non fiscaux au sein du Ministère. Selon cette proposition, la Direction continuerait de percevoir les impôts qu'elle administre, mais elle devrait aussi percevoir les revenus non fiscaux au nom d'autres ministères provinciaux.

Au moment de notre audit de 2012, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales était le premier ministère qui prévoyait de transférer la perception de ses comptes débiteurs non fiscaux au ministère des Finances. Au cours de l'exercice 2013-2014, le ministère des Finances a signé des ententes avec plusieurs autres ministères afin de percevoir, en leur nom, des créances non fiscales en souffrance de plus de 1 milliard de dollars. La Direction perçoit actuellement plus de 85 % des créances non fiscales et elle prévoit que ce chiffre augmentera à environ 98 % d'ici 2015.

Nous avions noté dans notre *Rapport annuel 2012* que même s'il est prévu que certaines créances seront radiées dans le processus de perception, le Ministère s'attendait de radier jusqu'à 1,4 milliard de dollars des 2,46 milliards de dollars en impôts dus à la province que la Direction était chargée de percevoir au 31 mars 2012. Un montant de 772 millions de dollars a été radié au 31 mars 2014 sur la somme de 1,4 milliard de dollars. Une autre tranche de 273 millions de dollars demeurait visée par des procédures de faillite ou d'insolvabilité. La dernière tranche de 361 millions de dollars en était au dernier stade du cycle de la perception et serait aussi vraisemblablement radiée compte tenu de l'âge des comptes. Puisque le montant de 1,4 milliard de dollars se composait principalement de vieux comptes qui s'étaient accumulés au fil des ans, il avait déjà été passé en charges dans les états financiers du gouvernement.

Afin de comprendre pourquoi la Direction a dû radier un montant de cette ampleur en impôts dus, nous avons examiné le processus de perception des comptes actifs ainsi que des comptes que la Direction envisageait de radier. Nous avons constaté, dans la plupart des cas examinés, que les mesures de perception n'avaient pas été prises en temps opportun et que les outils d'application existants n'avaient pas été pleinement utilisés. Nous avons notamment fait les constatations suivantes :

- Pour percevoir des dettes, il est essentiel d'agir promptement. Les études montrent que la probabilité de recouvrer la totalité des sommes dues diminue sensiblement au fil du temps. Notre travail révélait qu'après l'inscription d'un compte dans le système de perception, il s'écoulait en moyenne sept mois avant que le percepteur essaie de contacter le contribuable par téléphone. Nous avons remarqué que dans plus des deux tiers des cas de notre échantillon, il y avait au moins une occasion où aucune mesure de perception n'avait été prise pendant six mois ou plus.
- Dans bien des cas, le fait de visiter le contribuable en personne fait augmenter la probabilité de percevoir les sommes dues. Dans plusieurs comptes que nous avons examinés, les visites sur le terrain étaient justifiées, mais elles n'avaient pas été faites. Par exemple, la Direction a essayé en vain pendant près de deux ans de joindre par téléphone un contribuable qui devait 100 000 $ en taxe de vente au détail et qui n'avait pas respecté une entente de paiement, mais elle n'a fait aucune visite.
- La Direction enregistrait comme il se doit des privilèges et des mandats sur des biens, mais, dans plusieurs cas que nous avons examinés, elle ne faisait pas appliquer les privilèges et les mandats de saisie et de vente des biens.
- La Direction peut proposer des modalités de paiement provisoires dans le cas où le contribuable a des déclarations de revenus en souffrance ou a besoin de temps pour négocier

une entente permanente de paiement. Des ententes de paiement étaient en place pour près de la moitié des comptes que nous avons examinés. Cependant, pour un grand nombre d'entre eux et contrairement aux lignes directrices de la Direction, de multiples ententes provisoires de paiement couvrant seulement une fraction de la dette totale étaient en place depuis longtemps.

- La Direction ne tirait pas toujours pleinement parti de ses partenariats et de ses ententes d'échange de renseignements conclues avec des tiers. Par exemple, elle peut demander que le permis de concessionnaire de véhicules automobiles ou le permis d'alcool d'un contribuable contrevenant soit suspendu ou révoqué. Nous avons relevé des cas où la Direction n'avait pas demandé que de telles mesures soient prises ou l'avait fait trop tard, après avoir épuisé les méthodes normales de perception.
- Au moment de notre audit de 2012, la responsabilité d'administrer l'impôt sur les sociétés et la taxe de vente au détail venait d'être transférée à ARC, mais la Direction était toujours chargée de percevoir les montants qui étaient dus à la province avant le transfert. En conséquence du transfert, la Direction a perdu les trois quarts de son effectif, dont des gestionnaires, des percepteurs et des employés de soutien. La charge de travail des percepteurs avait doublé dans de nombreux cas et même triplé dans certains cas. Au moment de notre audit, la Direction n'avait pas pleinement évalué ses besoins en dotation consécutifs au transfert et elle n'avait donc pas encore embauché du personnel supplémentaire.
- Pour surveiller les activités de perception de façon efficace, les gestionnaires doivent avoir accès en temps opportun à des renseignements suffisants sur les opérations et le rendement. Nous avons toutefois constaté que les rapports produits par le système d'information du Ministère n'appuyaient pas de façon adéquate la surveillance de la fonction de perception. De plus, les mesures de rendement de la Direction ne permettaient pas une évaluation appropriée des efforts de perception consentis au sein de la Direction et par chacun des percepteurs.

Nous avions recommandé certaines améliorations et la Direction s'était engagée à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, le Ministère nous a fourni de l'information sur les mesures qu'il avait prises pour donner suite à nos recommandations. Il en ressort que la majorité des recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2012* ont été pleinement mises en oeuvre ou sont en voie de l'être. Par exemple, la Direction avait peaufiné sa méthode d'évaluation des risques afin de mieux prioriser les comptes devant faire l'objet de mesures de perception, avait émis des lignes directrices pour aider les percepteurs à gérer et à exécuter leur travail de perception en fonction de l'ordre de priorité des comptes, et avait fait une utilisation beaucoup plus grande des renseignements de l'ARC pour faciliter les efforts de perception. La Direction avait également établi de nouveaux points de référence pour assurer un meilleur suivi de l'efficacité de ses efforts de perception; elle avait aussi instauré une fiche de rendement qu'elle prévoyait utiliser pour établir des points de comparaison avec des organisations semblables dans d'autres administrations nord-américaines.

Il lui a fallu plus de temps pour donner pleinement suite à d'autres recommandations, telles que veiller à exécuter les mandats de saisie et de vente des biens. La Direction doit aussi faire davantage

pour s'assurer d'effectuer les visites sur le terrain en temps opportun.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé de façon plus détaillée dans les sections qui suivent.

Processus de perception

Vue d'ensemble, activités de perception, utilisation des renseignements de tiers, comptes extraprovinciaux

Recommandation 1

Pour maximiser le recouvrement des montants dus, la Direction de la perception du ministère des Finances doit :

- *prendre le contact initial avec les contribuables contrevenants plus tôt dans le processus et assurer un suivi, dont des visites sur le terrain, de manière plus assidue et en temps plus opportun;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *faire une meilleure utilisation de tous les outils de perception et d'application disponibles, y compris les ententes de partenariat et de mise en commun de l'information conclues avec d'autres parties;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *continuer d'examiner les options, dont l'obtention des pouvoirs législatifs nécessaires pour entamer des poursuites judiciaires et percevoir les dettes d'entreprises et de personnes qui habitent en dehors de la province.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Comme le montre la **figure 1**, entre le 1er avril 2012 et le 31 mars 2014, la Direction a perçu environ 1,2 milliard de dollars en impôts impayés. Au 31 mars 2014, le montant total des impôts dus que la Direction était chargée de recouvrer s'élevait à 1,94 milliard de dollars, comparativement à 2,47 milliards en 2012. La Direction estime toutefois que, sur ce total de 1,94 milliard de dollars, elle devra probablement radier 908 millions de dollars. Elle considère que le 1,03 milliard de dollars qui reste se trouve dans des comptes actifs et c'est là qu'elle concentre ses efforts de perception.

Figure 1 : Impôts non perçus dus au 31 mars 2012 (au moment de notre audit) et au 31 mars 2014 (au moment de notre suivi) (en millions de dollars)

Source des données : ministère des Finances

Impôts non perçus dus au 31 mars 2012	**2 468**
Sommes radiées en 2012-2012 et 2012-2013	(772)
Montant des impôts dus qui ont été perçus depuis	(1 227)
Nouveaux comptes	1 472
Impôts non perçus dus au 31 mars 2014	**1 941**

La Direction a instauré une pratique exemplaire en mars 2013 selon laquelle il faut contacter par téléphone tous les contribuables dans les 30 jours suivant l'envoi initial de leurs comptes à la perception. D'après les statistiques fournies par la Direction pour l'exercice 2013-2014, le contact a eu lieu dans le délai de 30 jours dans environ 70 % des cas. Lorsque le solde intégral n'était pas perçu, qu'il n'était pas garanti par des privilèges et des mandats ou qu'il ne faisait pas l'objet d'une entente de paiement active, la pratique exemplaire exigeait que les percepteurs appellent ensuite les contribuables tous les six mois. La pratique exemplaire devrait certes préconiser des intervalles plus courts entre les appels de suivi, mais nous avons remarqué que les percepteurs effectuaient le suivi bien à l'intérieur du délai de six mois pour l'échantillon de comptes que nous avons examiné.

Nous avons également remarqué que le nombre de visites sur le terrain avait diminué considérablement au cours des trois derniers exercices. En 2011-2012 (au moment de notre audit de 2012), la Direction avait effectué plus de 2 500 visites. Au cours des exercices 2012-2013 et 2013-2014, le nombre moyen de visites sur le terrain n'était plus que de 60 environ. Cette diminution était principalement imputable à l'élimination de l'unité des services sur le terrain en 2012 (nous en discutons de façon plus détaillée dans la section suivante).

En octobre 2013, la Direction a mené une étude pour évaluer les avantages des visites sur le terrain. Elle a effectué des visites pour un échantillon de comptes et a comparé les résultats à ceux d'un échantillon ayant uniquement fait l'objet d'activités de perception administratives. La Direction a constaté que les deux méthodes avaient donné des résultats positifs nets compte tenu des coûts totaux associés à chacune. En mars 2014, elle a revu sa pratique exemplaire pour les visites sur le terrain et elle envisage maintenant d'effectuer ces visites dans les circonstances suivantes :

- Le solde du compte se situe entre 1 000 $ et 50 000 $ (le seuil était auparavant de 50 000 $ ou plus et une visite était envisagée seulement si le compte était jugé à risque élevé). Dans son étude, la Direction a constaté que les visites sur le terrain étaient plus efficaces pour percevoir les montants situés dans cette fourchette. Toutefois, il est encore possible d'effectuer des visites sur le terrain pour percevoir les comptes dont le solde est supérieur à 50 000 $, si l'on considère qu'une telle visite serait bénéfique;
- Le compte remonte à moins de 180 jours;
- Le client n'a pas donné suite aux demandes antérieures de paiement ou n'a pas respecté des ententes de paiement.

Au moment de notre suivi, la Direction se penchait sur la pertinence d'adopter une approche plus normative pour exécuter les mandats (c'est-à-dire, les exécuter automatiquement dans certaines circonstances plutôt que de s'en remettre au jugement du percepteur) et examinait l'impact que pourrait avoir une telle mesure sur les entreprises des contribuables et sur leur capacité de payer les montants en souffrance. La Direction prévoyait de prendre une décision d'ici mars 2015 d'après les résultats de son examen.

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions noté que la Direction ne tirait pas pleinement parti des possibilités offertes par ses ententes de partenariat. Par exemple, dans plusieurs cas où les contribuables détenaient un permis de concessionnaire de véhicules automobiles délivré par le Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (COCVA) ou un permis d'alcool délivré par la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO), la Direction n'avait pas contacté le COCVA ou la CAJO pour leur demander de révoquer ces permis ou l'avait fait trop tard, après avoir épuisé les méthodes normales de perception. La Direction se devait également de faire une meilleure utilisation des renseignements dont disposait l'ARC sur les contribuables contrevenants pour déterminer les autres sources de revenu de ces contribuables.

Depuis notre audit de 2012, la Direction effectue un recoupement de tous les comptes des contribuables qui détiennent un permis de concessionnaire de véhicules automobiles ou un permis d'alcool avec les rapports du COCVA et de la CAJO pour s'assurer que les renseignements contenus dans ses dossiers sont à jour. Ces rapports seront demandés tous les trimestres pour s'assurer que les renseignements en lien avec les décisions de révoquer un permis de concessionnaire ou un permis d'alcool demeurent à jour.

Pour appuyer la perception, la Direction a déployé davantage d'efforts pour obtenir de l'ARC de l'information sur les contribuables contrevenants. Entre le 1er avril 2013 et le 31 mars 2014, elle a en effet présenté 1 648 demandes de renseignements à l'ARC, ce qui représente un nombre beaucoup plus élevé que sa moyenne quinquennale historique de 69 demandes par année. Les renseignements demandés comprenaient les adresses, les numéros de téléphone, les renseignements bancaires, les détails sur l'emploi et de l'information sur les actifs et les investissements. La Direction a examiné un échantillon de comptes et a constaté que l'ARC était en mesure de fournir de l'information sur plus de la moitié des éléments demandés par les percepteurs; de plus, ces renseignements facilitaient les efforts de perception de la Direction dans de nombreux cas.

Au moment de notre audit de 2012, plus de 320 millions de dollars en impôts étaient dus par des particuliers et des entreprises ayant une adresse

postale à l'extérieur de l'Ontario. En février 2013, un groupe de travail interprovincial composé de fonctionnaires des finances a été créé. Le groupe a proposé des moyens possibles de percevoir les créances hors province lors d'une conférence fiscale interprovinciale-territoriale tenue en septembre 2014, et les initiatives suggérées ont été bien reçues.

Dotation

Recommandation 2

Pour atténuer l'impact de la mutation de nombreux employés à l'Agence du revenu du Canada, la Direction de la perception du ministère des Finances doit :

- *Veiller à ce que le personnel temporaire recruté pour compenser la perte de ces employés possède les compétences et l'expérience voulues pour exécuter les fonctions de perception de façon efficace;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

- *Déterminer si les percepteurs principaux pourront, en plus d'assumer leurs responsabilités habituelles, effectuer les visites requises sur le terrain de façon efficace et en temps opportun et assister aux audiences portant sur la suspension possible des permis d'alcool et de concessionnaire de véhicules, particulièrement à la lumière de la récente augmentation substantielle de leur charge de travail;*
  État : Peu ou pas de progrès.

- *Envisager le recours à des agences de perception du secteur privé pour certains aspects de la fonction de perception.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

À plus long terme, la Direction devrait déterminer si son effectif permanent actuel est suffisant pour maximiser la perception des créances non fiscales.
État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre suivi, la Direction comptait environ 60 percepteurs et agents d'insolvabilité affectés à la perception des comptes fiscaux. Bien que cet effectif soit resté constant depuis notre audit de 2012, la charge de travail moyenne de chaque percepteur a diminué de 36 %, principalement parce que le nombre de comptes avait diminué de 46 % depuis notre audit de 2012. La charge de travail par percepteur correspondait presque à la charge optimale selon la Direction et celle-ci nous a informés qu'elle surveillerait les charges de travail sur une base mensuelle pour s'assurer qu'elles demeurent près de ce niveau.

En mai 2013, les percepteurs avaient reçu en moyenne 18 jours de formation (au moyen d'ateliers formels, de formation en ligne, d'observation au poste de travail et d'apprentissage autodirigé) sur tous les aspects de la fonction de perception.

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions noté que la Direction avait éliminé une unité spécialisée composée de huit agents sur le terrain qui appuyaient les percepteurs administratifs en visitant des entreprises et des résidences afin d'examiner les dossiers des clients, d'inspecter et d'évaluer les actifs et, dans certains cas, de négocier des ententes de paiement. Les agents sur le terrain devaient également assister aux audiences du COCVA et de la CAJO portant sur la suspension possible des permis dans le cas des contribuables dont les impôts ou les déclarations de revenus étaient en souffrance. Leurs responsabilités avaient été transférées à des percepteurs principaux dont la charge de travail avait déjà augmenté de façon considérable dans de nombreux cas, ce qui nous avait incités à recommander à la Direction de déterminer si les percepteurs principaux pourraient – en plus d'assumer leurs responsabilités habituelles et compte tenu de l'augmentation substantielle de leur charge de travail – effectuer les visites requises sur le terrain de façon efficace et en temps opportun et assister également aux audiences du COCVA et de la CAJO.

Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, la charge de travail globale des percepteurs a diminué depuis notre audit de 2012 et ils auraient donc ainsi plus de temps pour effectuer

des visites sur le terrain. Toutefois, le nombre de ces visites a tout de même connu une baisse importante depuis 2012. Selon le Ministère, les visites sur le terrain concernent habituellement les comptes de taxe de vente au détail et la probabilité d'un rendement raisonnable diminuera au fur et à mesure que ces comptes vieilliront.

Dans notre audit de 2012, nous avions noté que la Direction n'impartissait aucun aspect de sa fonction de perception alors que d'autres ministères de l'Ontario faisaient appel à des organismes du secteur privé pour percevoir les dettes non fiscales. Les experts-conseils externes qui avaient examiné les opérations de la Direction en 2009 avaient suggéré au Ministère d'examiner la possibilité de faire appel à des agences de perception du secteur privé. De même, une étude effectuée par un réseau intergouvernemental des activités fiscales, cofondé par la Direction, avait constaté que certaines administrations nord-américaines sondées avaient imparti une partie de leurs activités de perception afin d'accroître leur efficience (par exemple, pour les comptes de faible valeur, les comptes hors territoire et les comptes où les efforts internes de perception n'avaient pas donné grand-chose). Nous avions recommandé que la Direction envisage le recours à des agences de perception du secteur privé pour certains aspects de ses activités de perception.

Au moment de notre suivi, la Direction n'impartissait aucun aspect de sa fonction de perception des impôts au secteur privé. En 2013, elle a effectué un sondage auprès de 14 administrations nord-américaines sur leur utilisation des agences de perception du secteur privé. La moitié des administrations avaient fait appel à de telles agences pour percevoir des créances en souffrance. En se fondant sur les résultats du sondage, la Direction envisage de recourir à des agences de perception du secteur privé pour percevoir des créances fiscales en souffrance dans le cadre d'un projet pilote d'ici juin 2015. La Direction a souligné qu'elle doit obtenir les approbations nécessaires avant de faire appel à des entreprises externes.

Dans le cadre d'un examen élargi du programme de perception, un cabinet d'experts-conseils de l'extérieur engagé par le ministère des Finances a indiqué en février 2014 que la Direction comptait suffisamment de percepteurs d'impôts et de revenus non fiscaux pour traiter les nouveaux comptes renvoyés (fiscaux et non fiscaux) en temps opportun et régler le portefeuille existant de créances fiscales d'ici le deuxième trimestre de 2015-2016.

Priorisation des comptes

Recommandation 3

Pour assurer l'efficacité de sa méthodologie d'évaluation du risque dans la priorisation des efforts de perception, la Direction de la perception du ministère des Finances doit évaluer formellement cette méthodologie afin de déterminer si elle permet de prioriser les comptes de façon appropriée et cohérente. La Direction doit ensuite élaborer des lignes directrices afin d'encourager les percepteurs à tenir compte de la cote de risque dans la priorisation de leur travail.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions noté que la Direction utilisait une méthode d'évaluation du risque pour prioriser les comptes dans OntTax (le système du Ministère pour administrer les différents impôts et taxes) en fonction de critères tels que le montant dû, le nombre d'inscriptions d'un compte ou la durée de son inscription dans le système de perception, les promesses rompues dans le passé et les poursuites judiciaires entamées, le cas échéant, à l'égard du compte. Une fois que la priorité du compte était établie, il était attribué aux percepteurs de l'un des trois niveaux : le niveau 1 (faible risque), le niveau 2 (risque moyen) ou le niveau 3 (risque élevé). Cependant, nous avions noté qu'une fois que les comptes étaient attribués, les percepteurs négligeaient souvent d'utiliser la cote de risque pour déterminer l'ordre de traitement des comptes. De plus, la Direction n'avait ni mis à jour, ni officiellement évalué sa méthode

d'évaluation du risque depuis son élaboration en 2008. Nous avions relevé plusieurs anomalies dans l'évaluation du risque qui faisaient ressortir la nécessité d'examiner et d'actualiser les critères pour que les percepteurs puissent faire une meilleure utilisation de cet outil.

Depuis notre audit de 2012, la Direction a revu la méthode d'évaluation du risque dans OntTax et a ajouté le critère « temps écoulé depuis le dernier paiement » afin de mieux prioriser les comptes. La Direction a également apporté plusieurs modifications au mode de cotation des critères de risque existants. Par exemple, nous avions noté en 2012 que l'incohérence des pratiques de perception avait un impact sur la cote attribuée aux comptes. Par exemple, le système attribuait des points aux comptes chaque fois qu'un avis était envoyé; or, comme certains percepteurs envoyaient un plus grand nombre d'avis, certains comptes recevaient un plus grand nombre de points (ce qui créait une cote de risque plus élevée) en fonction du percepteur qui s'était occupé du compte. Au moment de notre suivi, la Direction avait corrigé cette anomalie en cessant d'attribuer des points aux lettres d'avis multiples envoyées dans le cadre d'une même activité de perception d'un compte.

Au moment de notre suivi, la Direction de la perception avait également émis des lignes directrices à l'intention des percepteurs pour leur expliquer comment prioriser les comptes d'après les cotes de risque attribuées par OntTax, sauf instruction contraire de la part de leur gestionnaire.

Surveillance des activités de perception

Recommandation 4

Pour s'assurer que les efforts de perception sont appropriés, déployés en temps opportun et conformes aux procédures établies, la Direction de la perception du ministère des Finances doit veiller à ce que les percepteurs documentent toute mesure de suivi prise pour résoudre les problèmes cernés lors de l'examen de leur travail. La Direction doit aussi identifier toute préoccupation systémique ainsi que les pratiques exemplaires repérées dans le cadre de ses examens continus des dossiers actifs et des comptes soumis pour radiation.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions noté que les gestionnaires avaient cerné des problèmes dans le cadre de leur examen semestriel du rendement des percepteurs, tels que les mesures de perception prises trop tard, la documentation incomplète et le défaut d'utiliser tous les outils de perception existants. Les gestionnaires nous avaient informés qu'ils avaient discuté de ces problèmes avec les percepteurs concernés, mais nous n'avions trouvé aucune preuve indiquant que l'on avait vérifié si le personnel avait apporté les changements requis. Nous avions également relevé l'absence d'analyse globale ou de rétroaction concernant les problèmes systémiques relevés dans le cadre des examens semestriels effectués par les gestionnaires ou de l'examen des comptes soumis pour radiation effectué par la Direction.

Depuis, les gestionnaires de la perception ont commencé à échelonner leurs examens et à sélectionner des comptes sur une base bimestrielle plutôt que semestrielle pour évaluer le rendement des percepteurs. À la suite de l'examen, les gestionnaires revoient de nouveau les comptes pour déterminer si le percepteur a exécuté le suivi requis ou a mis en oeuvre les recommandations du gestionnaire. Les problèmes systémiques qui ressortent des examens faits par les gestionnaires ou des examens des radiations faits par la Direction sont examinés avec le personnel et sont un point permanent de l'ordre du jour des réunions de gestion de la Direction.

Rapports de la direction

Recommandation 5

Comme le système OntTax continuera d'appuyer l'exécution et l'administration des autres lois fiscales, ainsi

que la perception des montants non fiscaux dus à la province si le rôle de la Direction est élargi, la Direction de la perception du ministère des Finances doit travailler avec le personnel des systèmes du Ministère pour s'assurer que les rapports du système fournissent des renseignements complets, exacts et à jour sur les comptes débiteurs.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions relevé des problèmes en lien avec les comptes d'un ancien système qui avaient migré au système OntTax en 2008. La Direction ne pouvait pas déterminer quelle partie de ces comptes avait été garantie par des privilèges ou des mandats; de plus, dans bien des cas, les modalités de paiement pour ces comptes ne couvraient pas le montant total de la dette en souffrance, alors que le système OntTax indiquait que ce montant était couvert par le mode de paiement. OntTax ne donnait donc pas une image fidèle des créances fiscales qui étaient garanties par les modes de paiement. Il ne fournissait pas non plus de détails tels que le nombre, le montant et la fréquence des versements associés à chaque mode.

En avril 2014, la Direction a analysé les comptes (plus de 2 500) qui avaient migré à OntTax et a déterminé qu'ils étaient tous garantis par des privilèges et des mandats. De plus, depuis janvier 2014, OntTax indique uniquement la partie des créances fiscales qui est couverte par des modalités de paiement. La Direction a défini d'autres améliorations à apporter au système OntTax et elle compte le faire d'ici décembre 2014.

Mesures du rendement

Recommandation 6

Pour mieux suivre l'efficacité de ses efforts de perception, la Direction de la perception du ministère des Finances doit définir plus clairement ses points de référence et ses mesures de rendement liés à la perception, pour la Direction même et pour chaque percepteur. Les résultats doivent être suivis et évalués par rapport aux points de référence établis et faire l'objet de rapports périodiques.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre suivi, la Direction avait instauré deux nouvelles mesures, à savoir le pourcentage de créances remontant à moins d'un an et le pourcentage de comptes débiteurs perçus. Elle a également instauré des prévisions régulières pour les comptes débiteurs, les montants perçus, le nombre de comptes et le nombre de radiations. Les écarts sont signalés et expliqués au directeur de la Direction sur une base mensuelle.

À compter de 2013-2014, le plan de rendement de chaque percepteur comprenait des mesures telles que les appels téléphoniques initiaux effectués dans les 30 jours suivant le renvoi d'un compte à la perception, le nombre de comptes inactifs au cours d'une période de 180 jours et l'enregistrement de privilèges et de mandats à l'égard de comptes dans un délai de 90 jours. Dans le cas des comptes visés par des procédures de faillite ou d'insolvabilité, la Direction a également instauré une nouvelle mesure du rendement pour les percepteurs, à savoir l'activité mensuelle totale (c'est-à-dire le nombre total d'appels, de fouilles, etc.).

En mars 2013, une société d'experts-conseils a terminé l'élaboration d'une fiche de rendement pour la Direction et pour chaque percepteur. La fiche de rendement mesure les éléments suivants :

- le taux de recouvrement;
- ce qu'il en coûte pour percevoir 1 $;
- les radiations en pourcentage des comptes débiteurs;
- le pourcentage de comptes pour lesquels des ententes de paiement sont en place;
- le nombre de jours pendant lesquels les créances sont en souffrance.

La fiche de rendement est produite sur une base trimestrielle et la Direction compte l'utiliser pour établir des points de comparaison avec des organisations semblables.

Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.12 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	4	1/3	2	1 2/3	
Recommandation 2	2	1	2/3	1/3	
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	2		2/3	1 1/3	
Recommandation 5	2		2		
Total	**11**	**1 1/3**	**6 1/3**	**3 1/3**	**0**
%	**100**	**12**	**58**	**30**	**0**

Nota : Les fractions figurant dans certaines cellules signifient que les mesures recommandées ont été mises en oeuvre à différents degrés par les trois universités auditées. Nous avons arrondi les résultats au point de pourcentage le plus proche.

Contexte

En 2010-2011, les 20 universités ontariennes soutenues par des fonds publics comptaient l'équivalent d'environ 390 000 étudiants à temps plein admissibles à un financement provincial. Ces universités employaient environ 15 000 membres du corps professoral à temps plein, dont des professeurs qui occupent des postes menant à la permanence et qui ont des responsabilités en matière d'enseignement et de recherche, des membres du corps enseignant qui n'effectuent pas de recherche et des professeurs à la leçon à temps partiel engagés à forfait.

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) s'attend à ce que 70 % des nouveaux emplois exigent des études ou une formation de niveau postsecondaire, et son objectif est de faire en sorte que 70 % de la population ontarienne ait un diplôme d'études postsecondaires d'ici 2020.

Du point de vue du Ministère, les universités ont pour mandat principal de fournir un enseignement de bonne qualité aux étudiants et de les préparer à accéder au marché du travail. Nous croyons que les étudiants, leurs parents et le grand public seraient d'accord avec lui.

Les doyens et le corps professoral ou les chefs des départements à qui nous avons parlé dans les trois universités visitées nous ont dit qu'il n'était pas facile de quantifier et d'évaluer la qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle. La plupart estimaient néanmoins qu'il était possible d'élaborer des mesures afin d'obtenir de l'information sur la qualité de l'enseignement.

Ni le Ministère, ni les universités visitées n'évaluaient officiellement la qualité de l'enseignement et ne produisaient de rapports périodiques à ce sujet, mais nous avions constaté qu'il existait de l'information pouvant être utilisée à cette fin. Par exemple, toutes les universités de l'Ontario encouragent les étudiants à évaluer officiellement chacun des cours qu'ils suivent. Toutefois, les universités que nous avons visitées effectuaient peu d'analyses globales des évaluations faites par les étudiants. Seulement environ le quart des universités de l'Ontario disaient mettre un résumé des résultats de ces évaluations à la disposition des étudiants pour les aider à choisir leurs cours.

Les trois universités visitées avaient mis en place certains processus visant à améliorer la qualité de l'enseignement, comme l'établissement de centres d'enseignement et la prise en compte du rendement en matière d'enseignement dans les décisions de titularisation et de promotion. Cependant, en 2012, nous avions noté que les universités devaient en faire plus pour s'assurer que la qualité de l'enseignement est valorisée, encouragée et récompensée. Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Certains membres du corps professoral nous ont dit que les évaluations annuelles de leur rendement ne leur fournissaient pas une rétroaction appropriée sur la qualité de leur enseignement. Nous avons relevé des exemples où le rendement en matière d'enseignement avait fait l'objet de critiques dans les évaluations par les étudiants, mais rien n'indiquait que les professeurs concernés avaient reçu des conseils précis ou sollicité de l'aide pour améliorer leurs compétences en enseignement. Aucune des universités visitées n'exigeait qu'une évaluation écrite du rendement soit remise aux professeurs à la leçon, qui représentaient pourtant entre 10 % et 24 % des équivalents temps plein.
- En général, les universités ontariennes n'exigent pas que les membres du corps professoral aient suivi une formation en enseignement. Dans deux des universités visitées, les dossiers des centres d'enseignement et de formation indiquaient que la participation annuelle aux ateliers d'enseignement était de moins d'une heure par professeur en moyenne. Dans les évaluations de cours par les étudiants d'une des universités que nous avons visitées, la Faculté d'éducation obtenait invariablement des résultats supérieurs à ceux des autres facultés en ce qui concerne l'efficacité globale des professeurs. Il est intéressant de noter que quasiment tous les membres de cette faculté avaient reçu une formation structurée sur les méthodes d'enseignement.
- Le Ministère réalise des progrès vers l'atteinte de son objectif de faire en sorte que 70 % de la population ontarienne ait un diplôme d'études postsecondaires d'ici 2020. Alors que 94 % des étudiants avaient un emploi deux ans après l'obtention de leur diplôme, seulement 65 % des diplômés sondés par le Ministère en 2010 occupaient un emploi à temps plein faisant appel aux compétences acquises lors de leurs études. Selon l'Ontario Undergraduate Student Alliance, des renseignements sur les résultats en matière d'emploi des diplômés aideraient les étudiants à choisir une université et un programme d'études.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère et les conseils scolaires s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

D'après l'information reçue du Ministère et des trois universités que nous avons visitées, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de la plupart des recommandations de notre *Rapport annuel 2012*, qui visaient à renforcer les efforts déployés pour maintenir et améliorer la qualité de l'enseignement. Comme une des universités visitées l'a récemment conclu après avoir mené sa propre étude, l'établissement d'objectifs significatifs, la compétence de l'instructeur et la préparation aux cours contribuaient davantage à la qualité que la taille des classes à elle seule. Certaines de nos recommandations ont été pleinement mises en oeuvre par au moins une des universités visitées en 2012, mais d'autres prendront plus de temps à mettre en application. Il est à noter qu'une des universités a fait des progrès dans la mise en oeuvre d'un système d'évaluation de cours en ligne, et que les résultats étaient mis à la disposition de la plupart des étudiants afin d'éclairer leurs choix de cours. Les trois universités ont également souligné que les possibilités de perfectionnement professionnel offertes au corps professoral avaient augmenté depuis notre audit. Cependant, il reste du travail à faire pour évaluer le recours aux professeurs à la leçon et le rendement de ces derniers.

Le Ministère a commencé à recueillir des données additionnelles dans le cadre de l'Enquête auprès des diplômés des universités de l'Ontario et à publier davantage de résultats, notamment sur le niveau de scolarité exigé dans les emplois occupés par les diplômés, les liens entre l'emploi occupé et le programme d'études, le pourcentage de diplômés qui travaillent à temps plein et les salaires annuels. L'accessibilité à ces résultats additionnels marquait un pas dans la bonne direction, mais les données étaient agrégées au niveau provincial et n'étaient pas disponibles au niveau de l'université ou du programme pour aider les étudiants à choisir leur université et leur programme de manière plus éclairée. Les efforts déployés pour élaborer des mesures des résultats d'apprentissage se poursuivaient par l'entremise du Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Procédures d'évaluation de la qualité de l'enseignement

Recommandation 1

Pour faire en sorte que les administrateurs et les étudiants disposent d'une information suffisante leur permettant de prendre des décisions éclairées et pour que tous les membres du corps professoral reçoivent la rétroaction requise afin d'améliorer la qualité de leur enseignement, les universités doivent :

- *envisager des moyens de regrouper l'information provenant des évaluations des cours par les étudiants aux niveaux de l'université, de la faculté et du département, afin que les administrateurs puissent recenser les pratiques exemplaires et les secteurs à examiner;*

État : Universités 1 et 2 : En voie de mise en oeuvre.
Université 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

La première université est à mettre en oeuvre un système d'évaluation de cours en ligne visant à regrouper et à comparer les résultats des évaluations, en plus de fournir des renseignements permettant de repérer les points à améliorer. Le système de l'université produit des statistiques et des résultats agrégés des évaluations par les étudiants qui comparent les notes obtenues aux questions de base par chaque instructeur à la moyenne de la division et du département. Nous avons été informés que le rapport est transmis aux instructeurs et aux administrateurs. Les résultats permettent d'ailleurs aux administrateurs de comparer les divisions entre elles. L'université n'a pas indiqué qu'elle avait

utilisé les données d'évaluation pour repérer et faire connaître les pratiques exemplaires en enseignement, mais nous avons reçu des documents du centre d'enseignement et d'apprentissage de l'université qui suggéraient des moyens d'améliorer l'enseignement.

Au moment de notre suivi, environ 80 % des étudiants de cette université étaient inscrits dans des divisions qui avaient mis en oeuvre le système d'évaluation de cours en ligne. L'université nous a dit que des discussions étaient en cours sur l'instauration du système d'évaluation dans le reste de l'université et qu'elle prévoyait de l'étendre aux autres divisions dès qu'elle disposerait des ressources nécessaires à cette fin.

Au moment de notre audit de 2012, la deuxième université avait un système d'évaluation de cours en ligne qui lui permettait de poser des questions uniformisées sur tous les cours du premier cycle et d'agréger des données à partir des résultats. Elle utilise les données agrégées pour appuyer l'examen des programmes d'études ainsi que les processus de titularisation et de promotion. L'université a ensuite établi un comité présidé par des représentants de chaque faculté et chargé d'examiner tous les aspects de l'enseignement et de l'apprentissage dans le but d'améliorer l'expérience des étudiants.

Les administrateurs de la troisième université n'avaient pas de données d'évaluation agrégées et, durant notre audit de 2012, nous n'avons pas pu examiner les données d'évaluation parce que la convention collective conclue entre l'université et le corps professoral stipulait que les résultats de chaque évaluation appartenaient à l'instructeur concerné. L'université a toutefois mis des fonds de côté et commencé à élaborer un système d'évaluation de cours en ligne qui lui permettrait de recueillir des données agrégées. Elle prévoit de mettre ce système en oeuvre en 2015-2016, mais elle a fait remarquer que la mise en oeuvre devait faire l'objet de négociations avec le corps professoral et que celui-ci devait l'approuver.

- *élaborer un ensemble de questions de base pour les évaluations des cours par les étudiants, qui sera utilisé à l'échelle de l'université afin de faciliter la comparaison des résultats de ces évaluations;*

  État : Université 1 : En voie de mise en oeuvre.
  Université 2 : Pleinement mise en oeuvre.
  Université 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

La première université avait créé un formulaire d'évaluation de cours comportant huit questions qui apparaîtront un jour dans tous ses questionnaires d'évaluation. Les questions sont censées mesurer la qualité globale de l'expérience d'apprentissage des étudiants et de l'enseignement dispensé par les professeurs. Les divisions, les départements et les instructeurs peuvent ajouter des questions fondées sur leurs propres besoins. Cette université publie également des guides distincts expliquant comment formuler les questions et comment utiliser les données tirées des résultats des évaluations pour améliorer l'enseignement et l'administration.

En 2012, nous avions remarqué que la deuxième université avait élaboré un questionnaire commun à remplir en ligne et elle continue de l'utiliser.

La troisième université, quant à elle, avait conçu un système d'évaluation de cours en ligne; elle envisageait un ensemble de questions d'évaluation de base et avait formulé des questions préliminaires à l`échelle de l'établissement. Nous avons appris qu'un questionnaire de base ainsi qu'un système d'évaluation de cours en ligne devaient être déployés dans toute l'université d'ici 2015-2016, mais que leur mise en oeuvre dépendait de l'issue des négociations collectives avec les membres du corps professoral et devait être approuvée par ceux-ci.

- *fournir aux étudiants le résumé des résultats des évaluations des cours, afin de les aider à prendre des décisions éclairées concernant leur choix de cours;*

  État : Université 1 : En voie de mise en oeuvre.
  Universités 2 et 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

Les instructeurs de la première université peuvent choisir de ne pas rendre publics les résultats de l'évaluation de leurs cours mais nous avons appris que, dans les divisions où ces données sont disponibles, 96 % des instructeurs choisissaient de mettre ces résultats à la disposition des étudiants. Seul un petit pourcentage des membres du corps professoral ont choisi de ne pas diffuser les résultats de l'évaluation de leurs cours, mais nous avons été informés que cela touchait quand même 15 % des étudiants de ces divisions.

La deuxième université a choisi de ne pas fournir aux étudiants le résumé des résultats des évaluations de cours. Cette université ne croyait pas que les résultats des évaluations aideraient les étudiants à choisir leurs cours. Elle craignait que l'affichage des résultats amène les étudiants à pénaliser les instructeurs qui encouragent leurs étudiants à se dépasser, qui enseignent des sujets complexes, difficiles ou controversés, ou qui sont plus sévères dans l'attribution des notes. L'université a ajouté qu'elle chercherait d'autres moyens d'aider les étudiants à faire des choix éclairés, par exemple en donnant des renseignements plus détaillés sur les cours.

La troisième université était prête à diffuser les résultats des évaluations pour aider les étudiants à faire des choix plus éclairés, mais sa convention collective avec le corps professoral stipulait que les résultats des évaluations appartiennent aux membres du corps professoral, et les étudiants n'y avaient pas accès. Cette université nous a avisés que la situation n'avait pas changé.

- *veiller à ce que les membres du corps professoral, y compris les professeurs à la leçon, reçoivent régulièrement une rétroaction constructive sur l'efficacité de leur enseignement et les encourager à poursuivre, au besoin, leur perfectionnement professionnel.*

État : Universités 1 et 2 : En voie de mise en oeuvre.
Université 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre audit de 2012, nous avions remarqué que tous les membres du corps professoral de la première université, sauf les professeurs à la leçon, étaient assujettis à des évaluations annuelles du rendement. Durant notre suivi, nous avons appris que les professeurs à la leçon ne faisaient pas encore l'objet d'évaluations annuelles du rendement, mais que ceux qui enseignent sur une base régulière sont évalués lorsqu'une promotion au statut de professeur II ou III est envisagée. Nous avons également constaté durant notre audit que les commentaires formulés par les étudiants dans leurs évaluations de cours n'étaient généralement pas examinés par l'administration et que, dans bien des cas, celle-ci tenait uniquement compte des réponses à la question portant sur le rendement général. Néanmoins, l'université a indiqué qu'elle avait pleinement mis en oeuvre une politique stipulant expressément que les administrateurs doivent examiner les données quantitatives et qualitatives sur l'évaluation des cours dans le cadre des évaluations du rendement.

Durant notre audit, nous avons constaté que tous les membres du corps professoral de la deuxième université sont censés faire l'objet d'une évaluation de rendement annuelle, mais que cette exigence ne s'appliquait pas encore aux professeurs à la leçon. L'université a indiqué qu'elle prévoyait d'aborder la question d'une évaluation obligatoire lors de la prochaine ronde de négociations collectives avec le corps professoral. L'université n'a pas pu démontrer qu'elle avait un processus en place pour encourager formellement le perfectionnement professionnel, mais elle avait amélioré son suivi du perfectionnement professionnel du corps professoral et constaté que plus de la moitié des membres du corps professoral avaient participé à des activités du centre d'enseignement et d'apprentissage en 2013.

Durant notre audit de la troisième université, nous avons remarqué que les professeurs réguliers syndiqués étaient évalués chaque année, mais que les professeurs à la leçon l'étaient seulement

de temps à autre. L'université a indiqué que les membres du corps professoral qui ont des problèmes de rendement sont encouragés à suivre des cours de perfectionnement professionnel, mais elle n'avait pas de processus officiel en place.

Titularisation et promotion des professeurs

Recommandation 2

Pour faire en sorte que les décisions de titularisation et de promotion et la documentation à l'appui reflètent l'importance relative des compétences en enseignement des professeurs, les universités doivent :

- *veiller à ce que toute l'information pertinente sur le rendement d'enseignement soit mise à la disposition des comités de titularisation et de promotion et à ce que toute la documentation à l'appui de leurs recommandations soit conservée pendant une période appropriée;*

État : Université 1 : En voie de mise en oeuvre.
Université 2 : Pleinement mise en oeuvre.
Université 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

La première université avait pour politique d'inclure l'enseignement dans l'évaluation des compétences professionnelles de chaque professeur. Elle nous a avisés : qu'elle avait révisé ses lignes directrices concernant la préparation des évaluations écrites des compétences en enseignement prises en compte dans les décisions de promotion et de titularisation; qu'une formation additionnelle en évaluation de l'enseignement était offerte aux membres des comités de titularisation et de promotion; et qu'elle s'attendait à diffuser les lignes directrices mises à jour dans toutes ses divisions d'ici juin 2015.

La deuxième université a réitéré que ses processus de titularisation et de promotion accordaient la même valeur à l'enseignement et à la recherche et souligné que la plus récente convention collective signée avec le syndicat de son corps professoral stipule que les comités de titularisation doivent avoir accès aux dossiers officiels des professeurs contenant, entre autres, les évaluations de cours et de rendement et le dossier d'enseignement.

Au moment de notre audit de 2012, la troisième université nous avait remis une liste des critères d'évaluation des demandes de titularisation et de promotion. Cependant, nous avions pu examiner uniquement la documentation portant sur les décisions de titularisation et de promotion prises en 2011 puisque, aux termes de la convention collective, tous les documents relatifs au processus de titularisation et de promotion doivent être détruits immédiatement après la décision, sauf en cas d'appel ou de dépôt d'un grief. L'université nous a avisés que la convention collective était encore en vigueur. Nous avons également été informés que l'université prévoyait de mettre en place un outil permettant de recueillir des données agrégées d'évaluation de cours afin d'éclairer les décisions de titularisation et de promotion, mais que la mise en oeuvre de cet outil dépendait de l'issue des négociations collectives avec les membres du corps professoral et devait être approuvée par ceux-ci.

- *chercher des moyens de s'assurer que les processus de titularisation et de promotion tiennent clairement compte de l'importance relative des compétences en enseignement lorsque les décisions sont prises.*

État : Université 1 : En voie de mise en oeuvre.
Universités 2 et 3 : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant l'audit de la première université, nous avions observé que la vaste majorité des décisions de titularisation dépendaient de l'excellence de la recherche et de la compétence, plutôt que de l'excellence, en enseignement. L'université a depuis révisé ses lignes directrices touchant l'évaluation écrite des compétences en enseignement dans les décisions de promotion et de titularisation afin de confirmer son engagement à promouvoir l'excellence en enseignement et à en faire une évaluation rigoureuse. En dépit de cet engagement, 94 % (136/144) des professeurs occupant des

postes menant à la permanence au cours des deux dernières années (2012-2013 et 2013-2014) ont obtenu la permanence en raison de leur excellence en recherche et de leur compétence en enseignement. Au cours de la même période, 100 % (28/28) des membres du personnel enseignant qui avaient été promus au rang de professeur chevronné ont obtenu cette promotion en raison de leur excellence en enseignement.

La deuxième université a renforcé son engagement à accorder la même valeur à l'enseignement et à la recherche en stipulant dans sa plus récente convention collective : [*traduction*] « Les membres du corps professoral doivent acquérir et maintenir leur compétence en recherche et leur efficacité comme enseignants. Ils doivent poursuivre leur perfectionnement professionnel afin d'améliorer et d'élargir leurs compétences professionnelles et d'enseignement. » L'université a également normalisé ses pratiques de tenue des dossiers pour que tous les dossiers de titularisation soient conservés en permanence et, comme mentionné précédemment, la convention collective stipule que les comités de titularisation doivent avoir accès à toutes les informations pertinentes en matière d'enseignement.

La convention collective conclue entre le corps professoral et la troisième université précise les critères de titularisation et de promotion, dont un enseignement efficace. Elle exige un enseignement satisfaisant et efficace soutenu durant la période de probation ou une expérience pertinente en enseignement. On nous a donné des exemples de critères que le comité de titularisation et de promotion doit prendre en compte, dont les cotes d'évaluation en enseignement, les commentaires écrits des étudiants, les examens par les pairs et le matériel de cours.

Formation et perfectionnement professionnel

Recommandation 3

Pour faire en sorte que tous les membres du corps professoral prodiguent un enseignement efficace en classe, les universités doivent collaborer avec eux pour favoriser leur participation accrue aux activités de perfectionnement professionnel et mettre en oeuvre des procédures visant à encourager officiellement les professeurs qui bénéficieraient d'une formation supplémentaire en enseignement à y participer.

État : Universités 1, 2 et 3 : En voie de mise en oeuvre.

Détails

La première université a souligné qu'elle avait augmenté le financement de son centre d'enseignement et d'apprentissage pour qu'il puisse accroître sa capacité et offrir plus de programmes aux membres du corps professoral et aux professeurs à la leçon. Le centre d'enseignement et d'apprentissage a indiqué aux administrateurs qu'il pouvait appuyer le perfectionnement de l'enseignement en mettant le corps professoral en contact avec des ressources telles que le centre. De plus, comme la politique de l'université exige que le bureau du vice-recteur à l'enseignement soit avisé des préoccupations liées à l'enseignement, le vice-recteur peut suggérer des mesures correctives pour les professeurs, par exemple en les aiguillant vers le centre d'enseignement.

La deuxième université a fait remarquer qu'elle aussi avait augmenté le financement de son centre d'enseignement et d'apprentissage et amélioré le suivi de la participation du corps professoral aux activités du centre. Elle n'a pas pu démontrer qu'elle avait un processus officiel en place pour encourager les professeurs qui en ont besoin à suivre des cours de perfectionnement, mais plus de la moitié de son corps professoral avait participé à des activités du centre d'enseignement et d'apprentissage en 2013. L'université a ajouté que le taux de participation aux séances d'orientation offertes en 2013 était de 63 % pour les professeurs à la leçon

et de 90 % pour le corps professoral de base. Elle a d'ailleurs lancé un nouveau site Web de soutien où les professeurs à la leçon peuvent trouver des renseignements tels que des stratégies et des conseils en matière d'enseignement.

La troisième université nous a informés qu'elle s'était engagée à accroître les possibilités de perfectionnement professionnel proposées aux membres intéressés du corps professoral. Pour encourager la participation aux activités liées à l'enseignement, elle offre des incitatifs financiers, comme le remboursement des coûts, à son corps professoral. De plus, dans le cadre de l'examen annuel du rendement, les doyens de faculté peuvent fournir une rétroaction sur le rendement du personnel et accentuer l'enseignement. En cas de problème, ils peuvent encourager les membres du corps professoral à se prévaloir des programmes et services de perfectionnement professionnel offerts par le centre d'enseignement de l'université.

Coût et charge de travail des corps professoraux

Recommandation 4

Afin de mieux comprendre l'incidence du recours à différentes ressources professorales sur la qualité de l'enseignement et les résultats des étudiants, les universités doivent :

- *évaluer les conséquences de la taille des classes sur la qualité de l'enseignement et examiner les meilleurs moyens de remédier aux difficultés associées aux classes nombreuses;*

  État : Universités 1 et 2 : En voie de mise en oeuvre. Université 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

La première université a indiqué qu'elle prévoyait d'utiliser la base de données générée par son nouveau système d'évaluation de cours en ligne afin d'étudier, entre autres, l'impact des classes nombreuses sur la qualité de l'enseignement. Elle étudiait activement l'impact de la taille des classes sur la qualité de l'enseignement et nous a fourni les résultats d'un examen de la documentation sur les tutoriels, la taille des classes et l'apprentissage des étudiants. Ces résultats donnaient à penser que des objectifs d'apprentissage significatifs, la compétence de l'instructeur et la préparation aux cours contribuaient davantage à la qualité que la taille des classes à elle seule.

La deuxième université a précisé qu'elle n'avait pas essayé d'évaluer les conséquences de la taille des classes sur la qualité de l'enseignement. Elle ne pensait pas avoir beaucoup de classes nombreuses. L'université a ajouté qu'elle participait à une étude qui aiderait à évaluer les défis posés par les classes nombreuses et qu'elle prévoyait d'examiner les données liées aux évaluations de cours par les étudiants afin de repérer les liens entre la taille des classes et les résultats de ces évaluations.

La troisième université n'avait pas formellement évalué l'impact de la taille des classes sur la qualité de l'enseignement et ne considérait pas les classes nombreuses comme un problème important parce qu'elle a toujours eu pour principe de limiter la taille de ses classes. Ses représentants nous ont dit que l'université s'efforçait d'équilibrer les classes nombreuses en incluant une composante secondaire qui divise la classe en groupes de 15 à 40 étudiants et encourage ainsi l'apprentissage en petits groupes.

- *évaluer l'impact du recours aux professeurs occupant un poste centré sur l'enseignement et aux professeurs à la leçon ainsi que la mesure dans laquelle il est possible de maximiser ce recours pour pallier les ressources limitées.*

  État : Universités 1, 2 et 3 : Peu ou pas de progrès.

Détails

La première université n'avait fait aucune évaluation formelle de l'impact du recours au corps enseignant et aux professeurs à la leçon sur la qualité de l'enseignement et les résultats des étudiants. Nous avons toutefois été informés que le nouvel outil d'évaluation des cours en ligne permettrait à la direction de l'université et à d'autres administrateurs de tenir compte de l'impact des différentes

options de prestation sur l'apprentissage des étudiants.

La deuxième université a indiqué qu'elle n'avait pas évalué l'impact du recours au corps enseignant et aux professeurs à la leçon sur la qualité de l'enseignement. Durant l'audit, nous avons observé que, dans leurs évaluations, les étudiants se disaient satisfaits du rendement des professeurs à la leçon, mais que les membres du corps enseignant et les professeurs occupant des postes menant à la titularisation avaient tendance à obtenir de meilleurs résultats que les professeurs à la leçon. L'université a mentionné qu'après l'audit de 2012, elle avait réduit son recours aux professeurs à la leçon.

À la troisième université, la convention collective limitait le nombre de postes de professeurs à la leçon à 14 % du nombre total de membres du personnel enseignant, et l'université ne comptait pas de professeurs dont les fonctions se limitaient à l'enseignement. Elle n'avait pas formellement évalué l'impact du recours aux professeurs à la leçon sur la qualité de l'enseignement et les résultats des étudiants.

Mesure et déclaration du rendement par le Ministère

Recommandation 5

Afin d'aider les étudiants à prendre des décisions éclairées concernant le choix d'une université et d'un programme et de réaliser l'objectif consistant à bien préparer les étudiants ontariens en vue du marché du travail de demain, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- *recueillir et diffuser des renseignements suffisants sur les résultats des étudiants, notamment de l'information sur les résultats d'emploi des diplômés et la satisfaction des étudiants concernant la qualité de leur éducation;*

  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a pris certaines mesures pour recueillir de meilleures données au niveau des étudiants et diffuser plus de renseignements afin d'aider les étudiants à prendre des décisions éclairées concernant leurs études postsecondaires et leurs choix de carrière. Par exemple, en janvier 2013, le Ministère a constitué un groupe de travail chargé de discuter de l'Enquête auprès des diplômés des universités de l'Ontario ainsi que des possibilités de recueillir des données additionnelles et de diffuser une plus grande quantité de données d'enquête. L'Enquête auprès des diplômés des universités de l'Ontario est réalisée six mois et deux ans après l'obtention du diplôme. Le Ministère continue de travailler avec les universités à étendre l'utilisation du Numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario (NISO) afin d'aider à recueillir les données au niveau des étudiants. Le Ministère a observé que les rapports des universités avaient des NISO pour 95 % des étudiants et il a déposé un projet de loi visant à étendre l'utilisation de cet identificateur. En mars 2014, le Ministère a mis à jour ses sites Web Emploi-avenir Ontario et Situation professionnelle afin de faciliter l'accès des étudiants et du public aux données sur les carrières et le marché du travail.

Nous avons remarqué que le Ministère avait commencé à publier des données additionnelles tirées des résultats de l'Enquête, dont le niveau de scolarité requis dans les emplois occupés par les diplômés, les liens entre l'emploi occupé et le programme d'études, le pourcentage de diplômés qui travaillent à temps plein et leurs salaires annuels. Cependant, ces données étaient publiées seulement au niveau provincial agrégé et non au niveau de chaque université ou de chaque programme d'études afin d'aider les étudiants à faire des choix éclairés.

Le Ministère a ajouté des questions au formulaire d'enquête utilisé en 2011; il était notamment demandé aux diplômés s'ils avaient plus d'un emploi rémunéré et s'ils travaillaient dans un poste non rémunéré. Le Ministère a augmenté le nombre de questions posées et il prévoit de recueillir des renseignements additionnels, mais il ne s'était pas encore engagé à publier les résultats associés à certaines questions.

- *collaborer avec le milieu universitaire afin de soutenir l'élaboration de mesures utiles relatives aux résultats d'apprentissage des étudiants en tant que moyen de maintenir la qualité de l'enseignement.*

  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a noté que, depuis la diffusion de notre *Rapport annuel 2012*, il avait continué de chercher des moyens de mesurer la qualité des études postsecondaires avec l'aide du Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES), un organisme du gouvernement de l'Ontario. Par exemple, le COQES a mené un certain nombre de projets touchant les résultats d'apprentissage en collaboration avec les collèges et universités partenaires de l'Ontario et commandé 40 projets visant à évaluer différentes innovations dans le domaine de l'enseignement et de l'apprentissage. En octobre 2014, il avait publié 21 rapports d'études réalisées dans le cadre de ces projets, dont *Les portfolios électroniques peuvent-ils aider les étudiants de premier cycle à comprendre les résultats de l'apprentissage en fonction des compétences?*, *Coopération et compétition dans les classes nombreuses* et *Formation des assistants à l'enseignement en tant que membres de l'équipe enseignante à l'université*. Le COQES a également mis à l'essai trois grandes stratégies d'évaluation des résultats d'apprentissage, appuyé les travaux continus effectués par les établissements afin de trouver des méthodes efficaces d'évaluation et, en 2013, convoqué un consortium pluriannuel sur l'évaluation des résultats d'apprentissage regroupant trois universités et trois collèges de l'Ontario.

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Services de justice pour la jeunesse

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.13 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
		État des mesures recommandées			
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2		2		
Recommandation 2	4	1	1	2	
Recommandation 3	5		4		1
Recommandation 4	2		2		
Recommandation 5	3	1	1	1	
Recommandation 6	4	1	3		
Recommandation 7	1		1		
Total	**21**	**3**	**14**	**3**	**1**
%	**100**	**14**	**67**	**14**	**5**

Contexte

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) fournit des programmes et services communautaires et de garde aux jeunes Ontariens de 12 à 17 ans qui attendent leur procès après avoir été accusés d'un acte criminel ou qui ont été trouvés coupables par un tribunal. Le Ministère offre également des services afin d'éviter des procédures judiciaires formelles aux adolescents ainsi que certains services à l'intention des jeunes qui risquent de commettre un crime. Les services de justice pour la jeunesse visent à réduire la récidive et à améliorer la sécurité dans les collectivités, principalement grâce à des programmes de réadaptation.

En 2013-2014, la population quotidienne moyenne du système de justice pour la jeunesse en Ontario s'établissait à environ 6 900 adolescents – 6 500 étaient sous surveillance communautaire, et les 400 autres étaient pris en charge dans des établissements de garde ou de détention pour adolescents (250 en milieu ouvert et 150 en milieu

fermé). À titre de comparaison, en 2011-2012, la population quotidienne moyenne du système de justice pour la jeunesse en Ontario s'établissait à environ 9 200 adolescents – 8 600 étaient sous surveillance communautaire, et les 600 autres étaient pris en charge dans des établissements de garde ou de détention pour adolescents (200 en milieu ouvert et 400 en milieu fermé).

En 2013-2014, le Ministère a consacré 352 millions de dollars aux services de justice pour la jeunesse (370 millions de dollars en 2011-2012), dont 180 millions de dollars en paiements de transfert (168 millions de dollars en 2011-2012) versés à quelque 200 organismes communautaires. La part du gouvernement fédéral, au titre de diverses ententes à frais partagés, s'élevait à 52 millions de dollars (67 millions de dollars en 2011-2012).

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avions noté que, comme dans beaucoup d'autres administrations, le programme avait connu un changement de philosophie par rapport à la décennie précédente : en effet, il était maintenant axé sur la réadaptation en milieu communautaire plutôt qu'en milieu carcéral. De 2005-2006 à 2010-2011, les dépenses totales de programme dans les services de justice pour la jeunesse s'étaient accrues de l'ordre de 25 % à 30 % alors que le nombre de jeunes ayant bénéficié de services n'avait augmenté que de 5 %. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement du Ministère affichaient une croissance beaucoup plus rapide que le financement octroyé aux organismes recevant des paiements de transfert (47 % et 19 % respectivement), bien que le nombre de programmes et de services financés par le Ministère mais offerts par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert ait augmenté de près de 40 % par suite de la transition à la réadaptation en milieu communautaire. La croissance des dépenses de fonctionnement directes était principalement attribuable à une augmentation des frais de personnel.

Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Durant la période de cinq ans se terminant en 2010-2011, tous les secteurs des programmes de justice pour la jeunesse, sauf les bureaux de probation, avaient connu une hausse notable du nombre d'employés à temps plein. Plus de 60 % de tous les employés à temps plein du Ministère intervenant dans la prestation du programme des services de justice pour la jeunesse travaillaient dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère. Alors que le nombre quotidien moyen de jeunes dans ces établissements avait diminué de 37 % entre 2006-2007 et 2010-2011, le nombre d'agents des services aux jeunes à temps plein avait crû de 50 %. La plus grande partie de cette hausse est survenue en 2008 et 2009 lorsque trois nouveaux établissements gérés par le Ministère ont ouvert leurs portes. Le Ministère avait reconnu que les établissements qu'il administre directement étaient probablement dotés à l'excès et il avait commencé à prendre des mesures pour réduire les niveaux de dotation.
- En 2010-2011, en moyenne, seulement environ 50 % des places en établissement de garde étaient occupées. Au fil des ans, le Ministère a tenté d'améliorer les ratios d'utilisation en réduisant le nombre de places offertes dans le système, soit en fermant des établissements, soit en finançant moins de places dans les établissements existants. Il prévoyait toutefois que le taux d'utilisation global ne serait encore que de 58 % en 2012-2013.
- Le coût quotidien moyen par adolescent variait considérablement entre les établissements en milieu ouvert et ceux en milieu fermé. Par exemple, en 2011, ce coût allait de 331 $ à 3 012 $ dans les établissements en milieu ouvert administrés par un organisme, de 475 $ à 1 642 $ dans les établissements en milieu fermé exploités par un organisme, et de 1 001 $ à 1 483 $ dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère. Compte tenu de ces écarts de coût, nous nous sommes demandé si le financement des établissements était proportionnel aux besoins en services.

- En 2010-2011, 6,5 % des agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements administrés par le Ministère bénéficiaient de mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales. Grâce à ces mesures, l'employé qui est incapable, de façon temporaire ou permanente, d'exécuter les fonctions essentielles de son poste à cause de son état de santé ou d'une incapacité peut être affecté à un autre emploi qui n'exige pas les mêmes capacités physiques. Il s'ensuit une augmentation du coût des établissements administrés par le Ministère, car le poste laissé vacant par l'employé doit être pourvu par quelqu'un d'autre.
- Le modèle de « gestion de cas unique » du Ministère s'est avéré une initiative positive. L'objectif est de faire en sorte que le dossier d'un jeune en particulier soit toujours confié au même agent de probation. Notre examen d'un échantillon de dossiers nous a permis de constater de nombreux cas où les connaissances et l'expérience des agents de probation étaient mises à profit pour gérer les besoins des jeunes. Toutefois, bon nombre des évaluations des risques requises et des besoins cernés en matière de réadaptation n'étaient pas consignés par les agents de probation. De plus, un grand nombre des conditions imposées par les tribunaux n'étaient pas respectées, ou nous ne pouvions pas déterminer si elles l'étaient, et ce, parce que les renseignements nécessaires ne figuraient pas au dossier ou que les conditions étaient impossibles à vérifier.
- Selon les données du Ministère, le taux de récidive s'établissait à 35 % pour les jeunes assujettis à une peine dans la collectivité et à 59 % pour les jeunes ayant purgé leur peine en milieu de garde. Toutefois, ces statistiques sur la récidive excluaient plus de 80 % des jeunes qui ont bénéficié du programme. Les groupes exclus du calcul comprenaient tous les adolescents gardés en détention jusqu'à leur procès, tous les adolescents déjudiciarisés grâce à des sanctions extrajudiciaires (c'est-à-dire les adolescents qui doivent assumer la responsabilité de leurs comportements au lieu d'être traduits en cour), plus de 90 % des adolescents confiés à des établissements de garde et environ les deux tiers des adolescents ayant reçu une peine de surveillance communautaire. Le Ministère nous a informés qu'il excluait ces groupes parce que ces adolescents ne passent pas au moins six mois dans un établissement de garde et que les études montrent qu'il n'est pas possible d'influer sur le comportement d'une personne en moins de six mois. Par conséquent, le Ministère n'évaluait pas l'efficacité de ses programmes et services quant à l'amélioration des résultats pour 80 % des jeunes qui entraient dans le système.

Nous avions recommandé certaines améliorations et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, le Ministère nous a fourni de l'information sur l'état actuel de nos recommandations. Selon ces renseignements, le Ministère a pleinement mis en oeuvre quelques-unes des mesures recommandées dans notre *Rapport annuel 2012* et il était en train de mettre en oeuvre la plupart des autres recommandations. Par exemple, le Ministère a mis au point un cadre d'évaluation des programmes pour lui permettre d'évaluer les programmes et services offerts dans le secteur des services de justice pour la jeunesse. Il lui faut toutefois plus de temps pour mettre pleinement en oeuvre les autres recommandations. Plus particulièrement, il faut déployer davantage d'efforts pour enquêter sur les taux élevés de

mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales et mettre en place des mesures pour réduire ces taux parmi le personnel, comparer et analyser les coûts engagés par les organismes pour des programmes semblables dans la province, et faire enquête sur les écarts importants qui semblent injustifiés et les réduire.

Nous avons remarqué que le Ministère avait envisagé d'obliger les membres du personnel des établissements de garde/détention des jeunes à se soumettre tous les cinq ans à une vérification du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), comme nous l'avions recommandé, mais il a décidé de ne pas aller de l'avant avec cette mesure. À notre avis, le Ministère devrait revenir sur sa décision, car ces personnes sont souvent en contact avec des jeunes de moins de 18 ans. Par ailleurs, les politiques concernant les agents des services aux jeunes devraient concorder, que les agents travaillent dans des établissements administrés par le Ministère ou dans des établissements gérés par des organismes. À l'heure actuelle, les agents qui travaillent dans des établissements administrés par le Ministère doivent déclarer toute accusation criminelle ou déclaration de culpabilité, alors que ceux qui travaillent dans des établissements gérés par un organisme doivent le faire seulement si l'organisme l'exige.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Dépenses de programme

Recommandation 1

Pour s'assurer que les dépenses relatives aux établissements de garde/détention en milieu fermé et ouvert dans le cadre du programme des Services de justice pour la jeunesse sont proportionnelles aux besoins en matière de services, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *prendre des mesures supplémentaires pour améliorer les ratios d'utilisation en réduisant le nombre de places dans les établissements où le ratio d'utilisation est très faible;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *examiner les coûts quotidiens dans tous les établissements pour en déterminer le caractère raisonnable et réduire le financement des établissements dont les coûts quotidiens dépassent considérablement la moyenne provinciale, en tenant compte de la qualité et de l'ampleur des services offerts dans chaque établissement.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Entre le 31 mars 2012 et le 31 mars 2014, le Ministère a réduit le nombre de places dans deux établissements de garde/détention en milieu fermé et l'a augmenté dans un établissement, pour une réduction nette de 70 places (ou 12 %), et il a fermé 4 établissements de garde/détention en milieu ouvert et réduit le nombre de places dans 24 autres établissements de ce genre, soit une réduction totale de 85 places de garde/détention en milieu ouvert dans la province (c'est-à-dire une réduction de 20 %). Au cours des deux dernières années, les ratios d'utilisation moyens ont régressé malgré ces réductions; ils ont en effet reculé de 55 % à 47 % dans les établissements en milieu fermé et de 46 % à 39 % dans ceux en milieu ouvert. Cette baisse est vraisemblablement imputable à une diminution plus grande de la population quotidienne moyenne dans les établissements par rapport à la réduction du nombre de places. Le ratio d'utilisation cible établi par le Ministère pour les établissements en milieu fermé et en milieu ouvert demeure de 70 %.

En juillet 2013, le Ministère a retenu les services d'un cabinet-conseil afin d'évaluer l'approche ministérielle en matière de planification de la capacité pour le système de garde et de détention des jeunes en Ontario et de formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité globale du processus de planification de la capacité, tout en assurant l'harmonisation avec les principes directeurs du Ministère. Selon le Ministère, ces principes

comprennent, entre autres, la prestation d'un milieu sûr pour les jeunes et le personnel, le maintien de la capacité de fournir des services à des populations spéciales comme les femmes et les Autochtones, le maintien de la capacité de répondre aux fluctuations de volume et l'hébergement des jeunes à proximité de leur collectivité d'attache. Le cabinet-conseil a relevé des lacunes dans les prévisions, par exemple pour tenir compte des données démographiques, notamment les tendances sur le plan de la population quotidienne moyenne et de la durée de séjour. Le cabinet-conseil a également dit qu'il fallait tenir compte d'autres facteurs que les principes directeurs au moment de prendre des décisions en matière de rationalisation de la capacité, tels que le rendement de l'exploitant de l'établissement. Le Ministère a indiqué qu'il tiendrait compte des constatations du cabinet-conseil, s'il y a lieu, pour renforcer le processus de surveillance des ratios d'utilisation et prendre des décisions à propos des établissements dont le ratio d'utilisation est très faible.

En novembre 2013, le Ministère a mené à bien un examen des coûts quotidiens réels dans certains établissements de garde/détention pour l'exercice 2012-2013 afin d'en évaluer le caractère raisonnable. Le Ministère a fixé pour les établissements en milieu ouvert et les établissements en milieu fermé des seuils respectifs de 30 % et de 15 % au-dessus de la moyenne provinciale pour définir quels établissements dépassaient « de beaucoup » la moyenne provinciale. Il a déterminé que les coûts quotidiens dans 16 établissements en milieu ouvert sur 31 et dans 5 établissements en milieu fermé sur 12 dépassaient la moyenne provinciale par un écart de plus de 30 % et de 15 % respectivement. Le coût quotidien moyen dans les établissements en milieu ouvert était de 699 $ alors qu'il se situait entre 910 $ et 2 100 $ dans les établissements qui dépassaient de beaucoup la moyenne provinciale. Le coût quotidien moyen dans les établissements en milieu fermé était de 873 $ et il se situait entre 1 038 $ et 1 310 $ dans les établissements qui dépassaient de beaucoup la moyenne provinciale. Le Ministère a pris en compte des facteurs qui avaient tendance à faire grimper les coûts quotidiens, comme l'emplacement géographique, le sexe des jeunes qui bénéficiaient des services, le nombre de places et l'utilisation. Le Ministère a conclu que les taux quotidiens dans les services de justice pour la jeunesse étaient raisonnables et justifiés à la lumière de la qualité et de l'ampleur des services offerts et compte tenu de certains facteurs de coût propres aux établissements respectifs. Par conséquent, aucun changement n'a été apporté au financement. Nous mettons en question la conclusion du Ministère, car rien n'indiquait que l'analyse du Ministère incluait un examen de la qualité et de l'ampleur des services fournis. De plus, sept établissements en milieu ouvert dépassaient le seuil établi par le Ministère non seulement pour le taux quotidien global moyen de l'ensemble des établissements de garde/détention en milieu ouvert, mais également pour les taux quotidiens moyens des établissements de capacité similaire et des établissements offrant des services au même sexe. De même, deux établissements en milieu fermé dépassaient non seulement le seuil établi par le Ministère pour le taux quotidien global moyen de l'ensemble des établissements en milieu fermé, mais également pour les taux quotidiens moyens des établissements ayant le même type d'exploitant et des établissements offrant des services au même sexe.

Le Ministère nous a informés qu'il continuerait de chercher des moyens d'offrir les services de façon plus économique. En plus de fermer deux établissements de garde en milieu ouvert en 2013-2014, le Ministère a entrepris un examen conjoint avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC) en novembre 2014 afin de déterminer s'il était possible de construire trois petits établissements de justice pour la jeunesse dans la région du grand Toronto et de transférer le Centre de jeunes Roy McMurtry au MSCSC en vue de sa conversion en établissement pour femmes adultes. Le Ministère envisage également d'autres utilisations pour certains établissements de garde/détention.

Facteurs influant sur les coûts liés à l'effectif dans les établissements administrés par le Ministère

Recommandation 2

Pour réduire les coûts de fonctionnement liés à l'effectif, particulièrement dans les établissements qu'il administre, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *doter les établissements de garde/détention en fonction de l'utilisation prévue et non en fonction d'une utilisation à pleine capacité, et avoir recours à du personnel contractuel pour pourvoir aux postes vacants seulement après avoir évalué les besoins en dotation à court terme de l'établissement;*
  État : Peu ou pas de progrès.

- *réévaluer si les primes versées dans le cadre de l'initiative visant les congés de maladie constituent une stratégie rentable pour réduire l'absentéisme;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

- *mener une enquête sur les taux élevés de mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales et, s'il y a lieu, mettre en place des mesures pour réduire ces taux;*
  État : Peu ou pas de progrès.

- *explorer les méthodes de gestion du comportement autres que l'isolement sous clef qui ont été utilisées avec succès par les établissements administrés par des organismes tiers pour prévenir ou maîtriser les comportements indésirables.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère continuait de financer les établissements de garde/détention en fonction d'une utilisation à pleine capacité plutôt qu'en fonction de l'utilisation prévue. Il nous a dit qu'il devait avoir la capacité nécessaire pour répondre aux besoins continus d'accueil et d'admission déterminés par les tribunaux. Le Ministère a en outre indiqué qu'il est impossible de prédire avec exactitude l'utilisation prévue à un moment ou l'autre de l'année.

Le Ministère nous a dit qu'il avait commencé à surveiller et à consigner les coûts de fonctionnement relatifs à l'effectif et à l'utilisation du personnel. Il a notamment examiné les pratiques en matière d'établissement des horaires de travail du personnel embauché pour une durée déterminée et a conçu une application pour l'établissement d'horaires de travail axés sur l'unité afin de favoriser des pratiques plus efficaces en matière d'établissement d'horaires de travail pour les agents des services aux jeunes dans les établissements qu'il administre. Le Ministère prévoyait de mener à bien ces activités en janvier 2015.

Nous avons communiqué avec le ministère des Services gouvernementaux pour déterminer la rentabilité de l'initiative du versement de primes qui était en place de 2009 à 2012 pour réduire le nombre de congés de maladie, principalement parmi les agents des services aux jeunes. On nous a dit que les primes estimatives versées dans le cadre de l'initiative totalisaient 1,85 million de dollars et que l'économie nette cumulative estimative totalisait 5,9 millions de dollars. Nous avons également appris que le nombre moyen de jours de congé de maladie pris par les agents des services aux jeunes avait diminué, passant de 20 jours en 2009 à 12 jours en 2013. Ce chiffre est raisonnable par rapport au nombre moyen de jours de congé de maladie pris par l'ensemble des employés de la fonction publique de l'Ontario (FPO), qui correspondait à 10 jours en 2013.

Dans notre audit de 2012, nous avions indiqué que 6,5 % des agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements administrés par le Ministère bénéficiaient en 2011 de mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales. Dans sa réponse à notre rapport, le Ministère avait indiqué que la FPO avait entrepris un processus d'examen de la gestion des incapacités pour définir et mettre en oeuvre des pratiques exemplaires afin d'améliorer les mesures

d'adaptation de l'emploi ainsi que le rendement et les résultats du retour au travail. Un plan d'action serait ensuite élaboré pour améliorer les programmes à l'échelle panministérielle. Au moment de notre suivi, le ministère des Services gouvernementaux avait élaboré un plan d'action. En outre, des initiatives étaient en cours pour prévenir les blessures et les maladies au travail, dans la mesure du possible, et pour favoriser le retour au travail rapide et sécuritaire des personnes aux prises avec une blessure, une maladie ou une incapacité.

Par ailleurs, au moment de notre suivi, le programme des services de justice pour la jeunesse n'avait ni mené une enquête sur les taux élevés de mesures permanentes d'adaptation à long terme pour des raisons médicales dans les établissements administrés par le Ministère, ni mis en place des mesures pour réduire ces taux. Nous avons donc calculé, d'après les renseignements sur la dotation qui nous ont été communiqués par le programme, que le pourcentage d'agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements administrés par le Ministère et bénéficiant de mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales avait augmenté de 15 % au cours de l'exercice 2013-2014.

Dans notre audit de 2012, nous avions indiqué que les établissements administrés par le Ministère utilisaient des pièces d'isolement sous clef plus souvent et pendant de plus longues périodes que les établissements administrés par des organismes tiers pour gérer les comportements agressifs. Dans sa réponse à notre rapport, le Ministère a indiqué qu'il examinerait les méthodes de gestion du comportement utilisées par les établissements administrés par des organismes tiers pour déterminer s'il conviendrait de les employer dans ses propres établissements. Le Ministère a fait cet examen en septembre 2014. L'examen portait sur les quatre modèles d'intervention physique actuellement approuvés en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Le Ministère mettait à l'essai une technique de prévention appelée Stop Now and Plan (SNAP), une technique cognitivo-comportementale conçue pour aider les jeunes à maîtriser leurs émotions au moyen de solutions socialement acceptables. Selon le Ministère, la prochaine étape consistera à consulter les responsables des établissements, qu'ils soient administrés par le Ministère ou par un organisme, afin de partager les pratiques exemplaires et les stratégies efficaces dans la lutte contre les comportements à problème. Les consultations et la mise en commun des pratiques exemplaires devraient avoir lieu avant juin 2015.

Gestion de cas

Recommandation 3

Pour s'assurer que les activités de gestion de cas permettent aux adolescents d'obtenir les services et programmes dont ils ont besoin pour leur réadaptation, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *préparer en temps opportun toutes les évaluations des risques et des besoins, les plans de gestion de cas et les plans de réinsertion sociale;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *veiller à ce que les plans de gestion de cas comportent des buts spécifiques et recommandent des programmes et services pour aider l'adolescent à se prendre en main à l'égard des facteurs à risque élevé recensés et à respecter les conditions imposées par le tribunal;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *indiquer clairement dans le dossier si l'adolescent a respecté les conditions de l'ordonnance du tribunal et les exigences en matière de service communautaire et, dans la négative, les mesures que l'agent de probation a prises pour remédier à la situation;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *élaborer des lignes directrices ou des politiques à propos du type de sanctions extrajudiciaires qu'il convient d'utiliser et dans quelles circonstances;*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre.

- *s'assurer que les examens des dossiers requis sont effectués de manière uniformisée dans tous les bureaux de probation et déterminer s'il y a des problèmes systémiques exigeant la mise en place de lignes directrices ou d'activités de formation supplémentaires.*

  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En décembre 2013, le Ministère a publié deux nouveaux rapports pour aider les bureaux de probation et les bureaux régionaux à déterminer les documents de la gestion de cas dont l'échéance était dépassée. Le rapport intitulé « Overdue RNA/Closing Summary Report » vise à aider les agents de probation à déterminer les évaluations des risques et des besoins initiales et mises à jour qui sont en retard et les dossiers clos sans sommaire de clôture. Le second rapport, intitulé « Overdue RNA/Closing Summary Regional Report », est censé donner aux bureaux régionaux un aperçu des évaluations des risques et des besoins ainsi que des sommaires de clôture dont l'échéance est dépassée dans un bureau et dans l'ensemble de la région. Le Ministère n'avait pas élaboré de rapport pour déterminer les dates d'échéance futures des évaluations des risques et des besoins comme il s'était engagé à le faire dans sa réponse aux recommandations que nous avions formulées dans le cadre de notre audit. Contrairement au Ministère, nous sommes d'avis qu'un tel rapport serait utile. Au moment de notre suivi, nous avons demandé et examiné les derniers rapports régionaux disponibles et constaté que 700 évaluations des risques et des besoins et 600 sommaires de clôture étaient en attente en juin 2014. Les rapports n'indiquaient toutefois pas depuis combien de temps l'échéance des documents en attente était dépassée.

Le système ne peut pas faire un suivi de tous les événements nécessitant l'examen du dossier et une mise à jour de l'évaluation des risques et des besoins, par exemple les changements de circonstances dans la vie d'un adolescent. Le Ministère nous a informés que, pour gérer ces situations, il a rappelé aux agents de probation qu'ils devaient effectuer l'examen des dossiers et la mise à jour des évaluations des risques et des besoins comme le prévoit la politique.

En mai 2012, le Ministère a lancé une stratégie de probation qui comprenait l'engagement d'examiner l'outil d'examen de la conformité de la gestion de cas. Instauré en août 2006 et révisé en novembre 2011, cet outil est le formulaire d'évaluation que les gestionnaires de la probation utilisent durant l'examen annuel de la conformité de la gestion de cas pour surveiller la conformité des agents de probation aux normes établies par le Ministère pour les services de probation. Au moment de notre suivi, le Ministère avait tenu des consultations avec des groupes d'agents de probation dans l'ensemble de la province et avait cerné des problèmes permanents concernant l'outil, notamment la méconnaissance de la façon de l'utiliser, une interprétation incohérente de ses résultats, ainsi que des redondances, des erreurs et des écarts. Dans le cadre de l'examen, le Ministère avait également regroupé et comparé les résultats des examens de la conformité de la gestion de cas pour un échantillon de bureaux de probation pour les exercices 2011-2012 et 2012-2013. Il a constaté un manque d'uniformité dans la cotation et dans la manière de remplir le formulaire. En se fondant sur les conclusions actuelles de l'examen de l'outil d'examen de la conformité de la gestion de cas, le Ministère nous a informés qu'il entreprendrait un réaménagement plus complet de l'outil que ce qui était prévu au départ et qu'il s'attendait de terminer cette tâche d'ici la fin de 2014-2015. Le Ministère nous a informés que les conclusions de l'examen serviraient à améliorer les processus de surveillance de la gestion de cas et inspireraient les initiatives en matière de formation, l'élaboration de la politique et la planification stratégique.

Nous avons examiné les résultats des examens de la conformité de la gestion de cas de 2012-2013 pour certains éléments et avons constaté ce qui suit :

- 70 % des plans de gestion de cas comportaient des buts visant à atténuer les facteurs criminogènes des jeunes;
- dans les plans comportant des buts, 96 % des plans de gestion de cas précisaient les moyens pour les atteindre;
- 39 % des plans de gestion de cas traitaient des conditions des ordonnances de supervision;
- 24 % des dossiers documentaient la conformité des jeunes aux ordonnances du tribunal.

Le Ministère nous a informés que le programme de formation destiné aux nouveaux agents de probation a été réaménagé en 2013 pour inclure des directives complètes sur la façon d'effectuer les évaluations des risques et des besoins et d'établir les plans de gestion de cas. Ces documents sont essentiels pour fixer les buts, fournir les services, remédier au non-respect des ordonnances du tribunal et surveiller les progrès. Au moment de notre suivi, plus de 380 agents de probation et gestionnaires de la probation avaient participé à une séance de formation de deux jours.

Le Ministère ne mettra pas en oeuvre notre recommandation portant sur l'élaboration de lignes directrices ou de politiques à propos du type de sanctions extrajudiciaires qu'il convient d'utiliser et dans quelles circonstances. D'après le Ministère, la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et les politiques du programme sont créées de manière à tenir compte de l'individualité de l'adolescent et à reconnaître le besoin de permettre aux professionnels au niveau local et au niveau du fournisseur d'exercer leur jugement. Bien que les contrats de 2014-2015 conclus avec les fournisseurs de services qui s'occupent des jeunes participant à des sanctions extrajudiciaires aient été modifiés pour inclure une liste des sanctions possibles, les contrats stipulent que le fournisseur de services doit élaborer des sanctions personnalisées pour chaque jeune qui tiennent compte de la nature de l'infraction et des besoins du jeune.

Programmes et services

Efficacité des programmes et services offerts par des organismes tiers

Recommandation 4

Pour s'assurer d'offrir des programmes et services efficaces aux adolescents où qu'ils vivent en Ontario, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *s'assurer que les services et les programmes visés par les contrats sont réellement conformes aux pratiques exemplaires recensées dans le cadre d'études sur la réadaptation des adolescents;*
  État : En voie de mise en oeuvre.

- *dresser et tenir à jour une liste principale des programmes et services régionaux faisant appel à une terminologie uniformisée et mettre cette liste à la disposition de tous les agents de probation.*
  État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

En octobre 2013, le Ministère a élaboré le cadre d'évaluation des programmes, qui se veut un guide pour évaluer les programmes et services offerts en établissement et hors établissement dans le secteur des services de justice pour la jeunesse. Le Ministère a déclaré que ce cadre est une première étape importante, car il confirme ses attentes en matière d'harmonisation des services avec les études sur les pratiques exemplaires pour gérer les jeunes qui sont en conflit avec la loi et il fournit des outils pour évaluer cette harmonisation. Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait du matériel de formation à l'intention du personnel responsable de la prestation des programmes ainsi qu'un plan de mise en oeuvre pour appuyer le déploiement du cadre d'évaluation des programmes. La formation sur le cadre était censée avoir lieu en octobre 2014 et le Ministère prévoyait mener à bien d'ici décembre 2014 une évaluation des programmes actuels qui ciblent les facteurs de risque criminogènes dans chaque établissement qu'il administre directement.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait établi un répertoire des programmes et services offerts dans les établissements qu'il administre et l'avait mis en ligne à la disposition de tout le personnel des bureaux de probation. Il s'employait également à répertorier les programmes et services offerts par les organismes recevant des paiements de transfert dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert et en milieu fermé. La prochaine étape comprendrait la validation par les organismes des renseignements recueillis sur les programmes. Des travaux étaient également en cours pour recueillir de l'information sur les programmes auprès des centres de fréquentation obligatoire hors établissement exploités par les organismes recevant des paiements de transfert. Le Ministère prévoit d'ajouter au répertoire d'ici décembre 2014 l'ensemble des programmes et services offerts dans les établissements de garde/détention exploités par les organismes recevant des paiements de transfert. Au moment de notre suivi, nous n'avons pu obtenir la confirmation qu'une terminologie uniformisée était employée dans les contrats de services pour des programmes et services similaires. Nous avons examiné la liste des programmes et services offerts dans les établissements administrés par le Ministère et, à l'instar de la constatation que nous avions faite en 2012, nous avons remarqué que l'appellation de ce qui nous semblait être des programmes et services similaires n'était pas uniforme entre les établissements. L'absence de renseignements fiables sur les programmes et services offerts dans chaque région entraîne un risque d'iniquité entre les régions et un risque que les adolescents ne soient pas orientés vers les services et programmes qui répondent le mieux à leurs besoins.

Financement et surveillance des programmes offerts dans la collectivité

Recommandation 5

Pour s'assurer que le financement fourni aux organismes recevant des paiements de transfert correspond à la valeur des services fournis, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *s'assurer que le financement octroyé aux organismes est approprié au niveau de service prévu, en fonction des niveaux de service atteints au cours des dernières années;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *comparer et analyser les coûts engagés par les organismes pour des programmes semblables dans la province, et faire enquête sur les écarts importants qui semblent injustifiés;*
  État : Peu ou pas de progrès.
- *s'assurer que les demandes de financement supplémentaire sont étayées convenablement.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2014, le Ministère a effectué un examen de tous les programmes de justice pour la jeunesse offerts par les organismes recevant des paiements de transfert. Pour chacun des programmes, le Ministère a examiné les budgets approuvés, les cibles de service et le nombre réel de jeunes ayant bénéficié des services pour la période de trois ans allant de 2010-2011 à 2012-2013 et pour la première moitié de l'exercice 2013-2014. Dans l'ensemble, le Ministère a examiné 485 programmes offerts par plus de 200 organismes recevant des paiements de transfert. D'après la documentation du Ministère, l'examen a révélé des tendances selon lesquelles les coûts ou les prévisions semblaient disproportionnellement élevés pour le nombre de jeunes bénéficiant des services au cours de la période visée par l'évaluation. Le Ministère a alors pris en compte des facteurs qui pourraient expliquer certaines anomalies, notamment les coûts plus élevés associés aux collectivités nordiques ou éloignées, aux adolescentes en établissement et aux organismes comptant du personnel spécialisé. C'est ainsi que le Ministère a déterminé que 28 organismes recevant des paiements de transfert, dont les deux tiers étaient des établissements de garde/détention, nécessitaient un examen plus approfondi. À la suite

de cet autre examen, le Ministère a conclu que le financement approuvé était justifié ou que des mesures correctives étaient déjà en cours.

Nous avons examiné un échantillon des établissements de garde/détention qui avaient fait l'objet d'un examen plus approfondi et nous avons remis en question les raisons fournies pour conclure que le financement était justifié. Tous les cas de notre échantillon comprenaient les raisons suivantes :

- Il était impossible de prévoir des cibles de service, car le nombre de cas issus des tribunaux variait.
- Les montants de financement utilisés comprenaient parfois des hausses ou des diminutions ponctuelles et, par conséquent, ne reflétaient pas le financement de base.
- Les coûts et les niveaux de service pour la garde et la détention avaient été analysés séparément au lieu d'être combinés.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait élaboré un rapport d'analyse des dépenses pour comparer le financement approuvé au financement réel pour chaque trimestre. Toutefois, le rapport ne tenait pas compte des cibles de service ni du nombre réel de jeunes bénéficiant des services. Le Ministère nous a dit qu'il modifierait le rapport pour inclure ces données. Aucune date de mise en oeuvre n'avait été fixée au moment de notre suivi. Néanmoins, les fonctionnaires du Ministère nous ont dit que, selon leur expérience, tous les organismes sont différents du point de vue de la structure ou des programmes et services offerts et qu'il est impossible d'établir des coûts unitaires uniformes pour l'un ou l'autre des programmes ou services offerts. Toutefois, cet outil permettra de comparer les organismes qui offrent des programmes ou services similaires à un nombre similaire de personnes.

En juillet 2013, le contrôleur du Ministère a envoyé une note de service aux gestionnaires régionaux pour rappeler au personnel l'obligation de fournir des documents clairs à l'appui des rajustements approuvés au financement. Un nouveau formulaire a été élaboré et distribué le 17 juillet 2013 pour faire en sorte que la documentation des rajustements du financement soit suffisante, pertinente et cohérente dans toutes les régions. Le Ministère a indiqué que la conformité était surveillée dans le cadre du cycle normal des contrats pour les paiements de transfert.

Surveillance des établissements de garde/détention par le Ministère

Recommandation 6

Afin de s'assurer que l'inspection annuelle des établissements et le processus de délivrance des permis ont pour résultat de garantir un milieu de vie sûr où les adolescents peuvent recevoir des services et programmes efficaces, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- *réviser la liste de contrôle pour les inspections afin d'éliminer les éléments redondants et insister davantage sur la qualité des programmes et services offerts;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *veiller à améliorer l'uniformisation de la collecte et de la consignation des données, ainsi que des rapports des constatations issues des inspections;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *lorsque des problèmes de conformité graves sont constatés, s'assurer qu'un suivi approprié est effectué en temps opportun;*
  État : En voie de mise en oeuvre.
- *envisager d'exiger que les personnes travaillant dans un établissement de garde/détention pour adolescents fassent l'objet d'une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne, incluant une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, tous les cinq ans et non seulement à l'embauche initiale.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En octobre 2012, le Ministère a mis en oeuvre une version révisée de la liste de contrôle aux fins d'utilisation dans le cadre de l'inspection des établissements et de l'examen de la délivrance des permis. La nouvelle liste correspond au tiers de l'ancienne liste utilisée au moment de notre audit. Le Ministère a déclaré que toutes les exigences du guide, des dispositions législatives et de la politique ministérielle pour les services de justice pour la jeunesse continuaient de figurer dans la liste et qu'il n'y avait aucun élément redondant. Nous avons examiné la version révisée de la liste de contrôle et conclu que la liste, malgré son amélioration, n'insistait toujours pas sur la qualité des programmes et services offerts aux adolescents afin de réduire le risque de récidive. Le Ministère nous a informés que l'évaluation des programmes et des services commencerait quand le personnel responsable de la prestation des programmes aura reçu la formation sur le nouveau cadre d'évaluation des programmes en octobre 2014. Il nous a indiqué que les programmes et services offerts dans les établissements qu'il administre seraient les premiers évalués et que ces évaluations seraient terminées d'ici décembre 2014.

En octobre 2012, le Ministère avait exigé que toutes les régions utilisent la nouvelle liste de contrôle automatisée pour effectuer les examens de la délivrance des permis afin d'uniformiser la collecte des données. De plus, en mai 2013, le Ministère a conçu des rapports pour analyser les activités de délivrance de permis et leurs résultats et a mis ces rapports à la disposition des régions pour appuyer la surveillance à l'échelle de la division ainsi que l'analyse des tendances et la détermination des mesures correctives. Les rapports comprennent notamment le nombre de résidents interviewés, le nombre de dossiers examinés, une liste des cas de non-conformité à la loi observés au moment de l'inspection et une ventilation de ces cas par thème. Le Ministère prévoit que ces rapports faciliteront l'exécution d'un suivi en temps opportun quand des problèmes de conformité sont relevés. Au moment de notre suivi, le Ministère prévoyait d'effectuer à l'automne 2015 un examen postérieur à la mise en oeuvre.

Le Ministère nous a informés qu'il avait instauré en juin 2014 un processus amélioré de vérification des antécédents qui comprenait des vérifications du renseignement, du crédit, de la fréquentation des sites Internet et des sites de réseautage social et des infractions relatives à la conduite d'un véhicule, une analyse des empreintes digitales de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ainsi qu'une vérification par Interpol dans le cas des personnes qui ont vécu à l'étranger. Toutefois, les vérifications améliorées seraient effectuées seulement au moment de l'embauche et seulement pour les agents des services aux jeunes qui travaillent dans les établissements de garde/détention administrés directement par le Ministère. Les agents des services aux jeunes et les autres personnes qui travaillent auprès des jeunes dans les établissements administrés par des organismes tiers continueraient de devoir faire l'objet d'une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) seulement à l'embauche. Le Ministère nous a dit qu'il évaluait les bienfaits et les risques associés au fait d'exiger que les personnes travaillant dans un établissement de garde/détention pour adolescents fassent l'objet d'une vérification des antécédents par le CIPC, y compris une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, tous les cinq ans et non seulement à l'embauche initiale. Il avait décidé de ne pas imposer cette exigence au personnel des établissements administrés par le Ministère ou par un organisme. Le Ministère a ajouté qu'il considérait comme adéquate la politique obligeant ses employés à déclarer toute nouvelle accusation ou déclaration de culpabilité. Cette politique ne s'étend pas aux agents des services aux jeunes et aux autres personnes qui travaillent avec des jeunes dans les établissements administrés par un organisme. Ces personnes seraient tenues de déclarer toute nouvelle accusation ou déclaration de culpabilité seulement si l'organisme employeur l'exige.

Mesure du rendement et rapports

Recommandation 7

Pour pouvoir évaluer l'efficacité du programme des services de justice pour la jeunesse et en rendre compte, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit élargir la mesure des taux de récidive pour tenir compte de la majorité des adolescents qui passent par le programme et lui permettre de mieux déterminer quels services, programmes et organismes de prestation semblent avoir le meilleur taux de réussite au fil du temps.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2012, nous avions indiqué que le Ministère ne faisait en réalité aucun suivi des récidives de plus de 80 % des adolescents qui étaient passés par le programme des services de justice pour la jeunesse. Pour l'exercice 2010-2011, les groupes exclus du calcul comprenaient tous les adolescents gardés en détention jusqu'à leur procès, tous les adolescents déjudiciarisés grâce à des sanctions extrajudiciaires, plus de 90 % des adolescents confiés à des établissements de garde et environ les deux tiers des adolescents ayant reçu une peine de surveillance communautaire. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait toujours pas élargi la mesure des taux de récidive pour tenir compte de la majorité des adolescents qui passent par le programme.

Le Ministère nous a plutôt informés qu'il prévoyait de consulter des universitaires sur les mesures de la récidive et de modifier son approche à cet égard d'ici la fin de l'exercice 2014-2015. Par ailleurs, dans le cadre de sa stratégie en matière de données, le Ministère a déterminé trois mesures des résultats en plus de la réduction de la récidive, à savoir l'amélioration du fonctionnement et des comportements sociaux positifs, le renforcement des compétences et des aptitudes et l'augmentation de l'engagement des jeunes auprès des services de soutien. Le Ministère a en outre établi des indicateurs pour chaque résultat. Il nous a informés que les outils pour faire le suivi de ces résultats et en rendre compte avaient été développés et qu'ils avaient été mis en oeuvre en octobre 2014. Des cibles précises pour les indicateurs de rendement seraient établies au cours de l'exercice 2015-2016.

Chapitre 5

Examen de la publicité gouvernementale

Activité d'examen de la publicité, 2013-2014

Cette année marque le 10e anniversaire de l'adoption de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi), selon laquelle mon Bureau doit examiner la plupart des publicités gouvernementales pour s'assurer qu'elles ne sont pas de nature partisane.

La Loi demeure la seule en son genre au Canada bien qu'un député ait présenté à la Chambre des communes vers la fin de 2013 un projet de loi d'initiative parlementaire inspiré de la loi ontarienne qui aurait exigé que le vérificateur général fédéral examine et approuve les publicités du gouvernement fédéral. Le projet de loi n'a toutefois pas franchi l'étape de la première lecture. En Ontario, le Nouveau parti démocratique a présenté un projet de loi visant à élargir la fonction d'examen de mon Bureau en incluant la publicité payée par des entités du secteur parapublic telles que les universités et collèges, les hôpitaux et différents organismes gouvernementaux. Le projet de loi a franchi l'étape de la deuxième lecture et avait été renvoyé à un comité pour faire l'objet d'une étude plus approfondie, mais il est mort au feuilleton au moment de la dissolution de la Chambre le 2 mai 2014 en vue des élections du 12 juin 2014. Point intéressant, les deux projets de loi auraient inclus Internet à titre de média sujet à examen, ce qui n'est pas le cas dans la loi ontarienne actuelle.

Le présent chapitre satisfait à l'obligation qui nous incombe, en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur le vérificateur général*, de rendre compte chaque année à l'Assemblée législative du travail que nous avons effectué au cours de l'exercice écoulé.

Résultats de nos examens

En 2013-2014, nous avons examiné 145 soumissions portant sur 625 publicités distinctes, dont le coût total s'élevait à près de 30 millions de dollars. Ces chiffres se comparent à ceux de l'exercice 2012-2013.

On trouvera une ventilation des soumissions et des dépenses par ministère à la **figure 1**.

La **figure 2** montre les 10 principales campagnes publicitaires selon les dépenses. Ces 10 campagnes représentent plus de 82 % des dépenses totales consacrées aux publicités examinées par notre Bureau.

Dans tous les cas, nous avons rendu nos décisions dans le délai requis de sept jours ouvrables. Bien que le temps requis pour rendre une décision varie selon la complexité de la soumission publicitaire et les autres priorités de travail, le temps de traitement moyen durant le dernier exercice a été de 3,6 jours ouvrables. En outre, nous avons examiné 12 demandes d'examen préalable visant

Figure 1 : Dépenses liées aux annonces et imprimés sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, du 1er avril 2013 au 31 mars 2014*

Source des données : ministères du gouvernement de l'Ontario/Commission de révision de la publicité

					Coûts médias ($)				
Ministère	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de production[1] ($)	Télévision	Imprimés	Publicité extérieure[2]	Radio	Coût total ($)
Affaires autochtones	4	6	–	5 053	–	752	–	750	6 555
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	9	63	261 793	1 193 346	3 199 441	10 295	381 352	880 511	5 926 738
Procureur général	6	10	–	99	–	7 627	–	–	7 726
Affaires civiques et Immigration	3	32	–	5 399	–	201 438	–	–	206 837
Sécurité communautaire et Services correctionnels	8	33	–	28 450	49 065	124 818	603	–	202 936
Services aux consommateurs	2	3	87 348	429 333	460 305	799	–	–	977 785
Développement économique, Commerce et Emploi	11	50	498 703	222 730	–	2 972 225	1 172 371	–	4 866 029
Énergie	1	2	–	1 715	–	42 752	–	–	44 467
Finances	4	107	326 891	333 179	1 884 220	819 238	338 367	286 353	3 988 248
Services gouvernementaux/ ServiceOntario	9	14	–	490	–	9 318	–	–	9 808
Santé et Soins de longue durée	16	144	208 066	484 284	3 734 873	1 555 307	1 345 592	–	7 328 122
Infrastructure	1	2	207 034	318 498	1 329 950	–	–	–	1 855 482
Travail	2	51	–	47 287	48 795	53 435	–	–	149 517
Affaires municipales et Logement	1	2	–	861	–	9 884	–	–	10 745
Richesses naturelles	23	34	–	1 052	–	134 050	10 000	22 643	167 745
Tourisme, Culture et Sport	41	63	19 649	16 408	44 758	119 358	24 576	23 587	248 336
Formation et Collèges et Universités	2	5	380 950	682 156	2 141 415	–	–	(1 355)[a]	3 203 166
Transports	2	4	9 000	23 109	545 940	25 567	–	–	603 616
Total	**145**	**625**	**1 999 434**	**3 793 449**	**13 438 762**	**6 086 863**	**3 272 861**	**1 212 489**	**29 803 858**

* La *Loi sur le vérificateur général* exige que notre Bureau présente des rapports annuels sur les dépenses engagées au titre de la publicité et des imprimés sujets à examen en application de la Loi. Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude, nous avons examiné un échantillon de paiements et de pièces à l'appui. Dans le cadre de l'examen mené par la vérificatrice générale, nous avons aussi examiné la conformité en lien avec les articles de la Loi traitant des exigences en matière de soumission et de l'utilisation de publicités.

1. Comprend les coûts liés à l'interprétation, au courrier en vrac et à la traduction.
2. Comprend les tableaux d'affichage, les affiches dans les transports en commun, etc.

a. Total négatif en raison de l'application des crédits d'impôt visant les médias.

Note : Les ministères suivants n'avaient pas engagé de coûts publicitaires sujets à examen en vertu de la Loi : Services à l'enfance et à la jeunesse, Services sociaux et communautaires, Éducation, Environnement, Développement du Nord et des Mines.

Figure 2 : Dépenses relatives aux dix principales campagnes publicitaires pour 2013-2014* (en millions de dollars)

Source : ministères du gouvernement de l'Ontario/Commission de révision de la publicité

Ministère	Titre de la campagne	Dépenses
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	Ontario, terre nourricière	5,92
Développement économique, Commerce et Emploi	Votre prochaine grande idée (publicité internationale)	4,81
Santé et Soins de longue durée	Stratégie intégrée de dépistage du cancer	2,72
Finances	Obligations d'épargne de l'Ontario – Série 2013	2,46
Formation et Collèges et Universités	Stratégie d'emploi pour les jeunes	2,21
Infrastructure	Projets d'infrastructure	1,86
Finances	Crédit d'impôt pour l'aménagement du logement axé sur le bien-être	1,26
Santé et Soins de longue durée	Physiothérapie, exercice et prévention des chutes	1,17
Santé et Soins de longue durée	Grippe saisonnière	1,09
Formation et Collèges et Universités	Réduction de 30 % des frais de scolarité	0,99
Total		**24,49**

* Les dépenses relatives aux campagnes ne comprennent pas les coûts pour la publicité numérique.

35 publicités qui en étaient aux premières étapes d'élaboration. Comme les examens préalables ne sont pas exigés par la Loi, le temps que nous prenons pour rendre une décision n'est pas assujetti à une limite. Nous nous efforçons néanmoins d'effectuer les examens dans un délai raisonnable; le temps de traitement moyen durant le dernier exercice a été de huit jours ouvrables environ.

Contraventions à la Loi

Parmi toutes les soumissions publicitaires que nous avons reçues en 2013-2014, nous en avons rejeté une : le ministère du Développement économique, du Commerce et de l'Emploi avait en effet soumis les versions anglaise et française d'une publicité télévisée de 30 secondes sur le secteur de la fabrication en Ontario, mais nous craignions que cette publicité donne aux téléspectateurs l'impression que le secteur ontarien de la fabrication était florissant grâce aux programmes et activités du gouvernement dans ce domaine. Par conséquent, nous avons conclu que la publicité contrevenait au paragraphe 6(1)5 de la Loi, qui stipule ceci : « il [le document] ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de favoriser une impression favorable du parti au pouvoir [...] ». Le ministère n'a pas soumis une version modifiée de la publicité à notre examen.

Le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport a payé pour publier une annonce pleine page concernant le parc historique du Fort William dans une revue touristique sans avoir d'abord soumis la publicité à notre examen et reçu notre approbation comme l'exigent les paragraphes 2(2) et 2(3) de la Loi. Si cette publicité nous avait été soumise, nous l'aurions approuvée avec l'ajout d'une déclaration mentionnant que l'annonce avait été payée par le gouvernement de l'Ontario (comme l'exige le paragraphe 6(1)2).

Autres points

Diffusion en temps opportun et volume des publicités en période d'élection partielle

Le 15 janvier 2014, des décrets de convocation des électeurs ont été émis en vue de la tenue d'élections partielles pour combler des vacances dans les circonscriptions de Thornhill et de Niagara. Le scrutin devait avoir lieu le 13 février 2014. Le gouvernement avait déjà obtenu notre approbation pour cinq publicités télévisées à diffuser durant cette

période, dont quatre portant sur la réduction des frais de scolarité et une, sur le dépistage du cancer. Toutefois, la réception de deux autres soumissions de publicités télévisées aux fins d'approbation a commencé à nous préoccuper. Individuellement, chacune de ces publicités satisfaisait aux normes de la Loi. Cependant, dans le contexte des deux élections partielles à venir, le grand nombre de publicités aurait pu procurer un avantage politique au parti au pouvoir. Nous avons donc décidé d'approuver les deux campagnes à la condition qu'elles soient lancées le lendemain des élections partielles. Ces campagnes comprenaient une annonce éclair à la télévision sur différents projets d'infrastructure exécutés dans la province ainsi qu'une campagne à la télévision et dans les médias imprimés sur un crédit d'impôt offert pour les rénovations visant à améliorer l'accessibilité des logements des personnes âgées. Le gouvernement a diffusé ces publicités après les élections partielles.

Combler une lacune de la Loi

La publicité en ligne ou numérique est maintenant un aspect essentiel de la plupart des campagnes de marketing. La publicité numérique fait appel aux technologies Internet pour diffuser des annonces. Il peut s'agir d'annonces diffusées sur les sites des médias sociaux, de publicité en ligne dans les moteurs de recherche, de grandes annonces sur les sites Web ou les dispositifs mobiles, de l'utilisation de vidéos, etc.

La Loi ne s'applique à aucun type de publicité numérique. Dans le passé, nous avons vu des campagnes gouvernementales en ligne qui auraient été jugées contraires à la Loi si elles avaient été soumises à l'examen de notre Bureau. En juillet 2014, par exemple, le gouvernement a consacré plus de 500 000 $ à la promotion de son Budget 2014 dans une campagne uniquement numérique qui comportait une série de grandes annonces en ligne sur les sites Web de certains journaux ontariens, des vidéos de 15 secondes sur les sites Web de télédiffuseurs ainsi que des publicités sur Facebook et Twitter. Il n'est pas certain que ces publicités auraient satisfait aux normes de la Loi si elles avaient été soumises à notre examen. Les coûts de cette campagne et des autres du même genre ne sont pas inclus dans nos renseignements sur les dépenses.

En 2013-2014, le gouvernement a dépensé 12,48 millions de dollars au titre de la publicité numérique, soit environ 6,4 millions de dollars de plus que le montant qu'il a consacré à la publicité imprimée. Comme l'indique la **figure 3**, les dépenses consacrées à la publicité numérique ont grimpé au cours des dernières années pendant que les dépenses publicitaires régressaient dans les médias traditionnels. Comme la publicité numérique continue de gagner en importance comme média publicitaire, le coût de ce type de publicité ne pourra qu'augmenter. Nous continuons de croire qu'il s'agit là d'une lacune importante qui va à l'encontre de l'esprit de la Loi. Nous avons écrit au gouvernement pour lui suggérer de corriger cette lacune en modifiant la Loi de façon à inclure la publicité numérique.

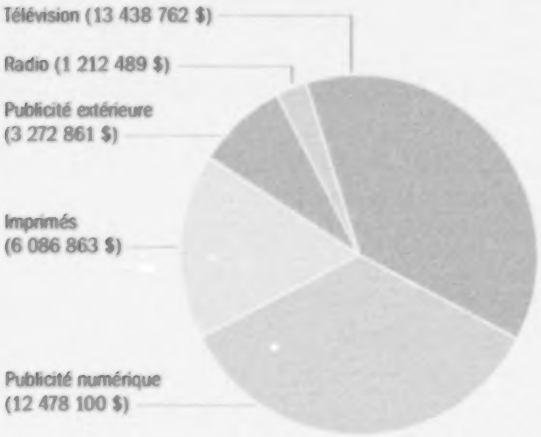
La **figure 4** montre les dépenses publicitaires du gouvernement ventilées par média.

Figure 3 : Dépenses publicitaires, 2007–2014 (en millions de dollars)

Source : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario/Commission de révision de la publicité

Figure 4 : Dépenses publicitaires par média, 2013-2014

Source : ministères du gouvernement de l'Ontario/Commission de révision de la publicité



Fonction d'examen

En vertu de la Loi, la vérificatrice générale doit examiner certains types de publicités gouvernementales pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes prescrites, mais surtout que leur contenu n'est pas de nature essentiellement partisane et qu'il ne peut être interprété comme tel.

La Loi définit les normes que les publicités doivent respecter et stipule qu'un « document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir ».

La Loi donne également à la vérificatrice générale le pouvoir discrétionnaire de tenir compte d'autres facteurs pour déterminer si un document a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir. La Loi peut être consultée sur le site **www.e-laws.gov.on.ca**, et les *Lignes directrices concernant l'examen de la publicité gouvernementale*, accessibles à l'adresse **www.auditor.on.ca/adreview/default_fr.htm**, fournissent des renseignements plus détaillés sur les processus que suit notre Bureau.

Publicités assujetties à la Loi

La Loi s'applique aux publicités que les bureaux gouvernementaux – particulièrement les ministères du gouvernement, le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du premier ministre – proposent, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, d'afficher sur un babillard ou de diffuser à la radio ou à la télévision. Elle s'applique également aux documents imprimés qu'un bureau gouvernemental propose de distribuer moyennant des frais à des ménages ontariens par courrier en vrac ou toute autre méthode de livraison en vrac. Les publicités qui répondent à l'une de ces conditions sont sujettes à examen et doivent être soumises à la vérification et à l'approbation de mon Bureau avant d'être diffusées.

La Loi exclut de l'examen les annonces d'emploi et les avis au public exigés en application de la loi. En sont également exclues les annonces sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental et celles concernant des questions urgentes de santé ou de sécurité publiques, lorsque le délai normal de traitement de sept jours ouvrables ferait en sorte de retarder indûment la diffusion du message.

La Loi stipule que les bureaux gouvernementaux doivent remettre les documents sujets à examen à notre Bureau. Le bureau gouvernemental ne peut pas publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis avant que le chef du bureau, habituellement le sous-ministre, soit avisé, ou soit réputé avoir été avisé, que l'annonce a été approuvée.

Si le Bureau de la vérificatrice générale n'a pas rendu sa décision dans un délai de sept jours ouvrables, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document satisfait aux normes prescrites par la Loi et il peut faire paraître l'annonce.

Si mon Bureau informe le bureau gouvernemental que le document ne satisfait pas aux normes, celui-ci ne peut pas être utilisé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée de l'annonce rejetée aux fins d'un

nouvel examen. Comme dans le cas de la soumission initiale, mon Bureau a sept jours pour rendre une décision. En vertu de la Loi, toutes les décisions de la vérificatrice générale sont définitives.

L'approbation d'une annonce est valide pour un an. Mon Bureau peut toutefois annuler une approbation avant cette échéance s'il détermine que l'annonce, en raison de nouvelles circonstances, donne une impression de partisanerie.

Un examen préalable est également proposé aux bureaux gouvernementaux qui aimeraient soumettre la version provisoire d'une annonce. Cette version peut être un scénario ou un scénarimage, à condition de correspondre raisonnablement à l'annonce dans sa forme définitive. Les examens préalables aident à limiter le temps et l'argent consacrés à l'élaboration d'annonces dont le contenu pourrait être jugé contraire à la Loi. Un examen préalable est strictement volontaire de notre part et n'est pas assujetti aux exigences de la Loi.

Si le document soumis à un examen préalable semble enfreindre la Loi, nous donnons une brève explication au bureau gouvernemental. S'il semble satisfaire aux normes de la Loi, nous l'avisons en conséquence. Cependant, avant que l'annonce ne puisse être diffusée, le bureau gouvernemental doit quand même soumettre la version définitive à notre examen pour que nous puissions nous assurer qu'elle satisfait toujours aux normes de la Loi.

Normes applicables aux publicités proposées

Dans son examen, le Bureau de la vérificatrice générale doit déterminer si la publicité proposée satisfait aux normes de la Loi, à savoir :

- Le document doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :
  - informer le public des politiques, des programmes ou des services gouvernementaux existants ou proposés;
  - informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi;
  - encourager ou décourager un comportement social particulier dans l'intérêt public;
  - promouvoir l'Ontario ou une région de la province comme lieu où il fait bon vivre, travailler, investir ou étudier ou comme lieu à visiter, ou encore promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.
- Le document doit comprendre une déclaration indiquant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
- Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député de l'Assemblée législative (sauf si le public cible primaire se trouve en dehors de l'Ontario, auquel cas le document est exempté de la norme).
- Le document ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de donner une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou d'une entité qui critique le gouvernement.
- Il ne doit pas être partisan, c'est-à-dire, de l'avis de la vérificatrice générale, qu'il ne doit pas avoir comme objectif principal de promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir.

Autres facteurs

Outre les normes décrites ci-dessus, la Loi autorise la vérificatrice générale à tenir compte d'autres facteurs pour déterminer si un document vise principalement à promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir. En général, les autres facteurs se rapportent à l'impression générale produite par l'annonce et à la façon dont elle pourrait être perçue. Il faut vérifier si l'annonce comporte certains attributs souhaitables et si elle en évite d'autres peu souhaitables, comme suit :

- Le document doit :
  - traiter d'un sujet ayant trait aux responsabilités du gouvernement (c'est-à-dire que celui-ci devrait avoir des responsabilités directes et substantielles dans les domaines traités);

- présenter l'information objectivement en ce qui concerne le ton et le contenu, en décrivant les faits avec clarté et exactitude dans un langage impartial et objectif;
- fournir une explication équilibrée des avantages et des inconvénients lorsqu'il traite de questions, telle une politique proposée, qui n'ont pas été tranchées;
- mettre l'accent sur les faits ou les explications plutôt que sur les mérites politiques des propositions;
- permettre au public de distinguer les faits des commentaires, des opinions ou des analyses.

- Le document ne doit pas :
  - comprendre de couleurs, de logos ou de slogans généralement associés au parti au pouvoir;
  - attaquer, tourner en ridicule, critiquer ou réfuter, directement ou indirectement, les vues, les politiques ou les actions de ceux qui critiquent le gouvernement;
  - promouvoir intentionnellement, ou donner l'impression de promouvoir, les intérêts d'un parti politique (la vérificatrice générale examine également le moment de la diffusion, les destinataires et l'environnement global où le message doit être diffusé);
  - communiquer de messages mettant en valeur le parti au pouvoir ou renforçant son image;
  - présenter des politiques, des activités ou des services existants comme s'ils étaient nouveaux;
  - utiliser une adresse URL pour diriger les lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs vers une page Web dont le contenu pourrait ne pas satisfaire aux normes de la Loi (voir « Sites Web » dans la section qui suit).

Autres protocoles d'examen

Depuis qu'il a assumé la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale, mon Bureau a tenté de clarifier, en collaboration avec le gouvernement, les points non couverts par la Loi. Une brève description des questions importantes qui ont dû être clarifiées au fil des ans est présentée ci-après.

Sites Web

Bien que les sites Web ne soient pas sujets à examen en application de la Loi, à notre avis, un site Web, un code Quick Response ou tout autre lien semblable mentionné dans une annonce est une extension de cette annonce. Après discussion avec le gouvernement, nous avons convenu, peu de temps après l'adoption de la Loi, que seule la première page affichée au premier clic de souris d'un site Web mentionné dans une annonce sujette à examen serait incluse dans notre examen. Nous tenons seulement compte du contenu accessible au premier clic, sauf si le premier clic mène à une passerelle ou à une page sans contenu significatif, auquel cas nous examinons la page suivante pour nous assurer que son contenu satisfait aux normes de la Loi. Par exemple, la page ne doit pas inclure le nom ou la photo d'un ministre, ni des messages qui mettent le parti au pouvoir en valeur ou qui attaquent les politiques ou opinions d'autrui.

Publicité par un tiers

Les fonds publics fournis à des tiers servent parfois à payer des publicités. Le gouvernement et mon Bureau ont convenu que la publicité par un tiers doit être soumise à examen si elle satisfait aux trois critères suivants :

- le bureau gouvernemental fournit au tiers des fonds visant à couvrir, en tout ou partie, les coûts de publication, d'affichage, de diffusion ou de distribution du document;

- le gouvernement accorde au tiers la permission d'utiliser le logo ou un autre symbole officiel de l'Ontario dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Médias sociaux

Les médias sociaux étaient encore à leurs débuts au moment de l'entrée en vigueur de la Loi. Leur utilisation a toutefois augmenté de façon exponentielle ces dernières années. De plus en plus d'annonces contenant différentes icônes de réseaux sociaux indiquant la présence du gouvernement sur ces sites sont soumises à l'approbation de notre Bureau. Bien que la Loi soit muette sur ce point, nous avons convenu avec le gouvernement que nous ferions un examen initial de tout média social cité dans une publicité pour veiller à ce qu'il n'y ait aucune référence partisane. Nous reconnaissons toutefois que le contenu de ces réseaux change fréquemment et qu'il peut parfois échapper au contrôle du bureau gouvernemental.

Conseillers de l'extérieur

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale peut nommer un commissaire à la publicité pour l'aider à satisfaire aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Toutefois, nous avons plutôt choisi d'engager des conseillers de l'extérieur pour nous aider à examiner les soumissions si besoin est. Les conseillers suivants ont fourni des services à mon Bureau durant le dernier exercice :

- Rafe Engle (J.D., L.L.M.) est un avocat torontois qui se spécialise en droit de la publicité, du marketing, du divertissement et des communications pour un groupe diversifié de clients des secteurs à but lucratif et sans but lucratif. Il est aussi conseiller juridique externe auprès des Normes canadiennes de la publicité et président du Conseil des normes national de cet organisme. Avant d'étudier le droit, M. Engle a acquis une vaste expérience des médias, de la publicité et des communications dans l'industrie de la publicité.
- Jonathan Rose est professeur agrégé de sciences politiques à l'Université Queen's. Il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Le professeur Rose est l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de plusieurs articles traitant de l'usage qu'en font les partis politiques et les gouvernements.
- Joel Ruimy est expert-conseil en communication qui a couvert la politique ontarienne et nationale pendant trois décennies dans les médias imprimés et à la télévision en tant que journaliste, rédacteur et producteur.
- John Sciarra occupait auparavant le poste de directeur des opérations dans mon Bureau. Il nous a aidés à mettre en oeuvre la fonction d'examen de la publicité et à surveiller celle-ci jusqu'à sa retraite en 2010.

Ces conseillers nous ont grandement aidés à effectuer l'examen de la publicité gouvernementale au cours de l'exercice écoulé.

Chapitre 6

Comité permanent des comptes publics

Rôle du Comité

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) est habilité à examiner les rapports de la vérificatrice générale et les Comptes publics et à faire part à l'Assemblée législative de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations à leur égard. Ces rapports sont réputés être renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés. Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis en fait rapport à l'Assemblée législative, notamment en ce qui concerne l'économie et l'efficience des activités du gouvernement et du secteur parapublic ainsi que l'efficacité des programmes dans la réalisation de leurs objectifs.

En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comité peut aussi demander à la vérificatrice générale d'examiner toute question relative aux Comptes publics ou d'accomplir une mission spéciale en son nom.

Le Comité tient normalement un nombre d'audiences pendant l'année pour traiter de questions soulevées dans notre Rapport annuel ou nos rapports spéciaux, puis présente ses observations et recommandations à l'Assemblée législative.

Nomination au Comité et composition

Les membres du Comité sont habituellement nommés par motion de l'Assemblée législative. La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis politiques à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix. Le Comité est habituellement établi pour la durée de la législature, c'est-à-dire à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement une élection générale jusqu'à la dissolution de l'Assemblée législative.

Au moment de notre dernier Rapport annuel, le Comité comptait les membres suivants, nommés le 9 septembre 2013 conformément au Règlement de l'Assemblée législative :

Norm Miller, président, Parti progressiste-conservateur

Toby Barrett, vice-président, Parti progressiste-conservateur

Lorenzo Berardinetti, Parti libéral

France Gélinas, Nouveau parti démocratique

Helena Jaczek, Parti libéral

Bill Mauro, Parti libéral

Phil McNeely, Parti libéral

Jerry Ouellette, Parti progressiste-conservateur

Jagmeet Singh, Nouveau parti démocratique

La composition du Comité a été modifiée par voie de motion le 10 octobre 2013 pour remplacer Jerry Ouellette par John O'Toole, à compter du 11 octobre 2013, et Bill Mauro par Soo Wong, à compter du 1er avril 2014. Lorsque l'Assemblée législative a été dissoute pour la tenue des élections en Ontario en juin 2014, la composition du Comité était la suivante :

Norm Miller, président, Parti progressiste-conservateur

Toby Barrett, vice-président, Parti progressiste-conservateur

Lorenzo Berardinetti, Parti libéral

France Gélinas, Nouveau parti démocratique

Helena Jaczek, Parti libéral

Phil McNeely, Parti libéral

John O'Toole, Parti progressiste-conservateur

Jagmeet Singh, Nouveau parti démocratique

Soo Wong, Parti libéral

(Nota : Frank Klees du Parti progressiste-conservateur agissait régulièrement comme membre suppléant.)

Après les élections de juin 2014 et avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral majoritaire, une entente a été conclue au sujet de la composition du Comité en juillet 2014. Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les membres suivants ont été nommés au Comité le 16 juillet 2014 :

Ernie Hardeman, président, Parti progressiste-conservateur

Lisa MacLeod, vice-présidente, Parti progressiste-conservateur

Han Dong, Parti libéral

John Fraser, Parti libéral

Percy Hatfield, Nouveau parti démocratique

Harinder Malhi, Parti libéral

Julia Munro, Parti progressiste-conservateur

Arthur Potts, Parti libéral

Lou Rinaldi, Parti libéral

Les réunions du Comité ont repris le 22 octobre 2014.

Rôle consultatif de la vérificatrice générale auprès du Comité

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale, souvent accompagnée de cadres supérieurs, assiste à toutes les réunions du Comité pour l'aider à faire des examens et à tenir des audiences concernant notre Rapport annuel, les Comptes publics de l'Ontario et tout rapport spécial produit par notre Bureau.

Méthodes et activités du Comité

Le Comité peut se réunir chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative et, avec son approbation, à tout autre moment de son choix. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Toutes les délibérations publiques du Comité sont consignées dans le Journal des débats, c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative.

Le Comité choisit des dossiers d'intérêt dans notre Rapport annuel et nos rapports spéciaux et tient des audiences à leur sujet. Il examine généralement des sections du chapitre du Rapport annuel consacré aux audits de l'optimisation des ressources. En temps normal, chacun des trois partis politiques choisit, chaque année, trois audits ou autres sections de notre Rapport annuel, qui sont soumis à l'examen du Comité.

À chaque audience, la vérificatrice générale, des cadres supérieurs de son Bureau et un recherchiste du Service de recherches de l'Assemblée législative communiquent au Comité les informations pertinentes sur la section applicable du Rapport. Le recherchiste prépare un cahier d'information qui comprend les réponses du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic faisant l'objet de l'audit ou de l'examen. Normalement, le Comité demande à des cadres supérieurs des entités auditées de comparaître à l'audience pour répondre aux questions de ses

membres. Comme notre Rapport annuel traite de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, on demande rarement aux ministres d'assister aux réunions. Une fois que les audiences du Comité sont terminées, le recherchiste rédige un rapport provisoire conforme aux instructions du Comité. Le Comité présente ses conclusions et recommandations à l'Assemblée législative.

Le greffier du Comité demande aussi chaque année aux entités auditées non convoquées aux audiences d'informer le Comité des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées et aux autres préoccupations soulevées dans nos rapports.

Réunions tenues

Le Comité s'est réuni 18 fois entre le 1er octobre 2013 et le 30 avril 2014, et a commencé ses réunions d'automne le 22 octobre 2014. Les sujets abordés aux réunions comprenaient le passif non capitalisé de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, le processus de placement en foyer de soins de longue durée en Ontario, l'éducation des élèves autochtones, et notre *Rapport spécial : Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge* de mars 2012. La majorité de ces réunions comprenaient des audiences auxquelles le gouvernement et d'autres témoins ont été convoqués pour témoigner devant le Comité et répondre aux questions sur le rapport sur les services d'ambulance d'Ornge. Des motions ont aussi été adoptées pour que notre Bureau entreprenne des missions spéciales, dont des examens des marchés de services d'entretien des routes en hiver, des centres d'accès aux soins communautaires, des conventions collectives du secteur de l'éducation et des coûts de sécurité des Jeux panaméricains et parapanaméricains.

Rapports du Comité

Le Comité rédige des rapports et des lettres sur son travail qui sont déposés à l'Assemblée législative. Ces rapports et lettres résument l'information recueillie par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations. Une fois déposés, tous les rapports et lettres sont accessibles au public par l'entremise du greffier du Comité ou en ligne à **www.ontla.on.ca**.

En général, les rapports du Comité comprennent des recommandations et demandent à la direction du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic de communiquer les réponses au greffier du Comité dans un délai stipulé. Notre Bureau examine ces recommandations et réponses et en tient compte dans toute section ou tout audit de suivi du secteur opérationnel visé.

En mai 2014, le Comité a terminé son rapport sommaire sur les services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge. Cependant, ce rapport n'a pas été déposé avant la dissolution de l'Assemblée législative pour les élections de juin. Le 22 octobre 2014, le nouveau comité nommé après les élections a adopté une motion visant à déposer le rapport à l'Assemblée législative avant la fin de 2014.

Conseil canadien des comités des comptes publics

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il tient une conférence annuelle conjointe avec le Conseil canadien des vérificateurs législatifs pour discuter de questions d'intérêt commun.

Terre-Neuve-et-Labrador a accueilli la 35e conférence annuelle du CCCCP, qui s'est tenue à St John's du 10 au 12 août 2014.

Chapitre 7

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau) sert l'Assemblée législative et les citoyens et citoyennes de l'Ontario en menant des audits et des examens des finances et de l'optimisation des ressources et en présentant des rapports à leur sujet. Le Bureau aide ainsi l'Assemblée législative à tenir le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de ses subventions responsables de l'affectation prudente des fonds publics et de l'optimisation des ressources, au nom des contribuables de l'Ontario.

Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (la Loi). La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* confère aussi à la vérificatrice générale la responsabilité d'examiner certains types de publicité gouvernementale proposée et de déterminer si cette publicité doit être approuvée ou non (voir le chapitre 5 pour plus de détails sur la fonction d'examen de la publicité qu'assume le Bureau). Les deux lois sont accessibles à **www.e-laws.gov.on.ca**.

Durant une année où une élection régulière a lieu, la vérificatrice générale est également tenue d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement et d'indiquer si, à son avis, les prévisions du rapport concernant les résultats financiers de la province pour les trois prochains exercices sont raisonnables. Cependant, la 41e élection générale de l'Ontario s'est déroulée le 12 juin 2014, hors du cycle normal de quatre ans, et la vérificatrice générale n'a pas effectué d'examen étant donné que le gouvernement n'avait pas préparé de rapport préélectoral.

Vue d'ensemble

Audits de l'optimisation des ressources dans le rapport annuel

Environ les deux tiers du travail du Bureau se rapportent aux audits de l'optimisation des ressources (AOR), qui permettent de déterminer l'efficacité avec laquelle l'entité auditée gère et administre ses programmes ou activités. Les AOR constituent un examen des activités sous-jacentes afin d'évaluer le niveau de service offert au public et la rentabilité relative du service. Le Bureau peut soumettre les entités suivantes à des AOR :

- les ministères du gouvernement de l'Ontario;
- les organismes de la Couronne;
- les sociétés contrôlées par la Couronne;
- les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales (p. ex. les organismes qui fournissent des services de santé mentale, les sociétés d'aide à l'enfance, les collèges communautaires, les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, les conseils scolaires et les universités).

Aux sous-alinéas 12(2)f)(iv) et (v)], la Loi précise les critères à prendre en compte dans un AOR :

- Les sommes d'argent doivent être dépensées dans le respect de l'économie.
- Les sommes d'argent doivent être dépensées dans le respect de l'efficience.
- Des procédures satisfaisantes doivent être instaurées pour mesurer l'efficacité des programmes et en rendre compte.

La Loi stipule que la vérificatrice générale doit signaler les cas où les trois critères d'optimisation des ressources susmentionnés n'ont pas été respectés. Des critères plus précis se rapportant directement aux activités du ministère, du programme ou de l'organisme audité sont également établis pour chaque AOR.

La Loi oblige également la vérificatrice générale à signaler les cas dans lesquels :

- Des comptes ne sont pas tenus correctement ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète.
- Des registres ou pièces comptables essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour :
  - sauvegarder et contrôler les biens publics;
  - vérifier efficacement les cotisations, le recouvrement et la répartition adéquate des recettes; ou
  - assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées.
- Des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

L'évaluation des mesures prises par l'entité auditée pour s'acquitter de son obligation de se protéger contre ces risques est généralement intégrée aux AOR et aux audits « d'attestation » (abordés dans une autre section). Les autres activités de conformité qui sont habituellement incluses dans nos AOR comprennent le fait de déterminer si l'entité auditée respecte les principales dispositions législatives, ainsi que les pouvoirs qui régissent l'entité auditée ou les programmes et activités de celle-ci.

Les activités et programmes gouvernementaux découlent des décisions stratégiques du gouvernement. Nous pourrions donc dire que nos AOR mettent l'accent sur l'efficacité avec laquelle la direction administre et exécute les décisions stratégiques du gouvernement. Il importe toutefois de noter que notre rôle n'est pas de nous prononcer sur les mérites de la politique gouvernementale. C'est plutôt à l'Assemblée législative qu'il incombe de surveiller et de remettre continuellement en question les politiques gouvernementales ainsi que d'obliger le gouvernement, d'une part, à en rendre compte en posant des questions durant ses séances et, d'autre part, en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous planifions et exécutons nos AOR et produisons les rapports connexes conformément aux normes professionnelles pertinentes établies par les Comptables professionnels agréés du Canada (anciennement l'Institut Canadien des Comptables Agréés). Ces normes nous obligent à mettre en place des processus permettant d'assurer la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail. Certains de ces processus sont décrits ci-après.

Choix des programmes et activités à auditer

Le Bureau vérifie les principaux programmes et activités des ministères environ tous les cinq à sept ans. Il n'audite pas aussi souvent les organismes du secteur parapublic et les sociétés relevant de la Couronne en raison du nombre et de la diversité de leurs activités. Depuis que notre mandat a été élargi en 2004 pour nous permettre d'examiner ces entités, nos audits ont porté sur un vaste éventail de sujets dans des secteurs comme la santé (p. ex. hôpitaux, établissements de soins de longue durée, centres d'accès aux soins communautaires et fournisseurs de services de santé mentale), l'éducation (p. ex. conseils scolaires, universités et collèges) et les services sociaux (p. ex. sociétés d'aide à l'enfance et organismes de services sociaux), ainsi que sur plusieurs grandes sociétés relevant de la Couronne.

Le choix des programmes, des activités ou des organismes à auditer chaque année prend en compte le risque que l'entité auditée ne satisfasse pas aux trois critères d'optimisation des ressources, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives pour le public servi. Voici les facteurs qui sont examinés :

- l'impact du programme, de l'activité ou de l'organisme sur le public;
- le total des revenus ou des dépenses en cause;
- la complexité et la diversité des activités de l'entité auditée;
- les résultats des audits antérieurs et des examens de suivi connexes;
- les changements importants récemment apportés aux activités de l'entité auditée;
- les avantages de l'audit par rapport aux coûts;
- l'importance des problèmes éventuels susceptibles d'être décelés par l'audit.

Nous tenons compte également du travail accompli par les auditeurs internes de l'entité auditée, et nous pouvons nous appuyer sur celui-ci ou y faire référence dans le cadre de notre audit. Selon la nature de ce travail, nous pouvons décider de reporter un audit ou d'en modifier la portée afin d'éviter le chevauchement des efforts. Dans d'autres cas, nous ne réduisons pas la portée de notre audit, mais nous nous appuyons sur les travaux d'audit interne et nous en présentons les résultats dans notre rapport.

Établissement des objectifs et critères d'audit et des niveaux d'assurance

Lorsque nous entamons un audit, nous établissons un objectif à atteindre. Nous élaborons ensuite des critères d'audit appropriés pour les principaux systèmes, politiques et procédures qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace afin d'atténuer les risques recensés. L'élaboration de ces critères nécessite une consultation approfondie de sources telles que : les comités de spécialistes reconnus; les autres organismes ou territoires de compétence offrant des programmes et services semblables; les politiques et procédures du personnel de direction; les critères appliqués à d'autres audits; les lois, règlements et autres éléments de réglementation applicables.

Pour assurer leur pertinence, nous examinons les critères élaborés avec les cadres supérieurs de l'entité visée au stade de la planification de l'audit.

L'étape suivante consiste à concevoir et à mettre en oeuvre des sondages et procédés, en tenant compte de notre objectif et de nos critères d'audit, afin de pouvoir tirer une conclusion concernant notre objectif d'audit et de formuler des observations et recommandations. Chaque rapport d'audit contient une section intitulée « Objectif et portée de l'audit », qui expose l'objectif de l'audit et en explique la portée.

Nous prévoyons offrir une assurance « de niveau audit », qui est le plus haut niveau raisonnable d'assurance que nous pouvons obtenir en utilisant nos procédés d'audit habituels. Pour obtenir ce degré d'assurance, nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et opérations; confirmons les faits auprès de sources indépendantes; et obtenons l'aide et les conseils de spécialistes indépendants dans des domaines hautement techniques, au besoin. Nous faisons également appel à notre jugement professionnel pour une grande partie de notre travail.

Les sondages et procédés utilisés pour recueillir des renseignements ayant leurs limites, nous ne pouvons pas offrir un « niveau d'assurance absolue » que notre travail d'audit permet de repérer tous les problèmes importants. D'autres facteurs entrent en jeu. Par exemple, nous pourrions conclure que l'entité auditée a mis en place un système de contrôle pour un processus ou une procédure qui fonctionnait bien afin de prévenir un problème particulier. Cependant, comme la direction ou le personnel de l'entité auditée pourrait réussir à contourner de tels systèmes de contrôle, nous ne pouvons pas garantir que le problème particulier ne surviendra jamais.

En ce qui concerne l'information fournie par la direction, la Loi nous autorise à accéder à tous les renseignements et dossiers pertinents dont nous avons besoin pour exercer nos fonctions.

Le Bureau peut accéder à pratiquement tous les renseignements contenus dans les mémoires soumis au Conseil ou dans ses décisions, s'il le juge nécessaire, pour s'acquitter de ses responsabilités aux termes de la Loi. Cependant, en application du principe des droits et privilèges du Conseil des ministres, il ne demande pas l'accès aux délibérations du Conseil.

Il arrive parfois au Bureau de procéder à un examen plutôt qu'à un audit. Cet examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement au moyen d'enquêtes et de discussions avec le personnel de direction, d'analyses des renseignements fournis ainsi que d'examens et de contrôles limités des systèmes, procédures et opérations. Nous effectuons des examens dans les cas suivants :

- il serait extrêmement coûteux ou inutile d'offrir un degré plus élevé d'assurance;
- d'autres facteurs liés à la nature du programme ou de l'activité appellent un examen plutôt qu'un audit.

Au cours de l'année d'audit 2011, nous avons procédé à un tel examen de la dette restante du secteur de l'électricité, qui est venu s'ajouter à nos AOR connexes des initiatives en matière d'énergie renouvelable et de la surveillance réglementaire dans le secteur de l'électricité. Notre examen de 2009 sur la dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail a été bien accueilli par le Comité permanent des comptes publics, qui a démontré un intérêt soutenu à l'égard des mesures prises en vue de réduire cette dette. En 2012, nous avons examiné le processus utilisé pour passer en revue et approuver les budgets des dépenses annuels de la province ainsi que les moyens de rendre ce processus plus efficace.

Communications avec la direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction de l'entité auditée tout au long de l'AOR ou de l'examen. Au début du processus, notre personnel rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant l'audit ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder ouvertes les voies de communication. À la fin du travail sur place, la direction est mise au courant de nos résultats préliminaires. Nous préparons ensuite un rapport provisoire, dont nous discutons avec la haute direction de l'entité auditée, qui répond par écrit à nos recommandations. Ces réponses font l'objet de discussions puis elles sont intégrées au rapport provisoire. La vérificatrice générale prépare ensuite la version définitive du rapport avec le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme, de la société ou de l'entité bénéficiaire d'une subvention. La version définitive du rapport est ensuite incluse dans le chapitre 3 du rapport annuel de la vérificatrice générale.

Rapports spéciaux

Comme l'exige la Loi, le Bureau présente les résultats de ses audits dans un rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. Il peut également présenter n'importe quand, à l'Assemblée législative, un rapport spécial sur toute affaire qui, aux yeux de la vérificatrice générale, ne devrait pas attendre la publication du rapport annuel.
Deux articles de la Loi autorisent la vérificatrice générale à accomplir des missions spéciales. En vertu de l'article 16, la vérificatrice générale examine toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et fait les rapports nécessaires à cet égard. En vertu de l'article 17, elle accomplit les missions spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, le Comité

permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Ces missions spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions de la vérificatrice générale, qui peut refuser une mission demandée par un ministre si, à son avis, cette dernière entre en conflit avec ses autres fonctions.

Depuis quelques années, lorsque nous recevons une demande spéciale en vertu des articles 16 ou 17, nous cherchons généralement à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et rendu public à ce moment-là. Cette année, le Comité permanent des comptes publics a demandé les rapports spéciaux suivants en vertu de l'article 17 :

- un examen de la mise en oeuvre du plan de modernisation et de l'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (déposé en avril 2014);
- un audit des conventions collectives du secteur de l'éducation – en vigueur du 1er septembre 2012 au 31 août 2014 (déposé en novembre 2014);
- un audit des marchés de services de sécurité privés liés aux Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 (déposé en novembre 2014);
- un examen du programme d'entretien des routes en hiver du ministère des Transports (qui doit être déposé en 2015);
- un audit des centres d'accès aux soins communautaires, y compris un examen de la rémunération et de la rentabilité des protocoles de soins et des visites à domicile (qui doit être déposé en 2015).

Audits d'attestation

Les audits d'attestation sont des examens des états financiers de l'entité auditée. L'auditeur donne alors son opinion sur la question de savoir si les états financiers présentent l'information sur les résultats et la situation financière de l'entité auditée d'une façon équitable et conforme à certaines conventions comptables (dans la plupart des cas, ces conventions sont les principes comptables généralement reconnus du Canada). Comme il est mentionné dans la vue d'ensemble des AOR, les audits de conformité sont souvent intégrés aux audits d'attestation. Nous nous trouvons en fait à évaluer les contrôles visant à gérer les risques associés aux comptes mal tenus; aux deniers publics qui n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète; au manque de registres ou pièces comptables essentiels; à une sauvegarde et un contrôle inadéquats des biens publics; à une vérification inefficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition adéquate des recettes; aux dépenses non autorisées; et aux sommes d'argent dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

Entités auditées

Chaque année, nous auditons les états financiers de la province et les comptes de nombreux organismes de la Couronne. Aux paragraphes 9(1), (2) et (3), la Loi stipule que :

- la vérificatrice générale vérifie les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor de la province, détenus en fiducie ou autrement;
- la vérificatrice générale vérifie les états financiers des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur;
- les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne effectuent leurs vérifications sous la direction de la vérificatrice générale et lui soumettent leurs résultats;
- les cabinets d'experts-comptables qui vérifient des sociétés contrôlées par la Couronne font parvenir à la vérificatrice générale une copie des états financiers vérifiés de ces sociétés ainsi qu'une copie du rapport des conclusions et recommandations destinées à la direction (généralement contenues dans une lettre de recommandations).

Le chapitre 2 examine l'audit d'attestation de cette année des états financiers consolidés de la province.

En général, le présent rapport n'examine pas les résultats des audits d'attestation des organismes et des sociétés relevant de la Couronne. Les lois régissant les organismes stipulent habituellement que la vérificatrice générale doit présenter ses rapports au conseil d'administration et au(x) ministre(s) responsable(s) de l'organisme. Le Bureau présente également une copie du rapport de l'auditeur indépendant concernant les états financiers de l'organisme au sous-ministre du ministère visé ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Durant un audit d'attestation d'un organisme, nous relevons les domaines pouvant être améliorés et communiquons nos recommandations à la haute direction de l'organisme dans un rapport provisoire. Nous discutons ensuite de nos recommandations avec la direction et révisons le rapport de manière à tenir compte des résultats de nos discussions. Une fois que la lettre de recommandations a été approuvée et que la haute direction de l'organisme y a répondu par écrit, l'auditeur prépare un rapport final, qui fait l'objet d'une discussion avec le comité d'audit de l'organisme (s'il y en a un). Nous portons les questions importantes à l'attention de l'Assemblée législative en les incluant dans notre rapport annuel.

La partie 1 de l'annexe 1 contient la liste des organismes audités en 2013-2014. Des cabinets d'experts-comptables ont été engagés sous contrat par le Bureau pour auditer certains de ces organismes en son nom. La partie 2 de l'annexe 1 et l'annexe 2 énoncent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés relevant de la Couronne que les cabinets d'experts-comptables ont audités directement en 2013-2014. L'annexe 3 énumère les organismes importants du secteur parapublic dont les comptes sont également audités par des cabinets comptables publics et inclus dans les états financiers consolidés de la province.

Autres stipulations de la *Loi sur le vérificateur général*

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, de la *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*, qui a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Cette dernière loi apportait certaines modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin de renforcer la capacité du Bureau à servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement du mandat d'AOR aux organismes du secteur parapublic qui bénéficient de subventions gouvernementales.

Nomination au poste de vérificateur général

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, c'est-à-dire que le lieutenant-gouverneur nomme le vérificateur général sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination se fait « sur adresse de l'Assemblée législative », ce qui signifie que la personne nommée doit aussi être approuvée par l'Assemblée. La Loi stipule également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, aux termes du *Règlement de l'Assemblée*, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination. (Pour de plus amples renseignements sur le Comité, voir le chapitre 6.)

Indépendance

La vérificatrice générale et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités d'audit et de compte rendu.

La vérificatrice générale est nommée pour un mandat non renouvelable de dix ans, sous réserve de révocation motivée par l'Assemblée législative.

Par conséquent, elle conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat conféré au Bureau par la loi sans subir de pressions politiques.

La Commission de régie interne (la Commission) – un comité législatif multipartite qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Comme l'exige la Loi, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2013-2014 ont été auditées par un cabinet de comptables professionnels agréés, et les états financiers audités du Bureau ont été soumis à la Commission et doivent ensuite être déposés devant l'Assemblée législative. Les états audités et la discussion des dépenses pour l'exercice sont présentés à la fin de ce chapitre.

Confidentialité des documents de travail

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports d'audit et des lettres de recommandations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. En vertu de l'article 19 de la Loi, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail devant l'Assemblée législative ou un de ses comités. Par ailleurs, le Bureau n'étant pas assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'inaccessibilité de ses rapports provisoires et documents de travail, y compris toute information obtenue auprès de l'entité en cours d'audit, offre une autre garantie de confidentialité.

Code de conduite professionnelle

Le Bureau a élaboré un code de conduite professionnelle pour encourager le personnel à maintenir des normes élevées et garantir un milieu de travail professionnel. Il s'agit d'un énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer d'atteindre les plus hautes normes de conduite, de compétence et d'intégrité dans leur travail.

Le code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes et les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités auditées. Il offre aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation, ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les situations de conflits d'intérêts. Les employés doivent produire, tous les ans, une déclaration relative aux conflits d'intérêts, et ils doivent se soumettre à une vérification de sécurité auprès de la police au moment de leur embauche et tous les cinq ans par la suite.

Organisation et personnel du Bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille censées s'aligner sur les entités d'audit apparentées et favoriser l'acquisition de connaissances spécialisées dans les divers domaines d'audit. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire plus ou moins de l'organisation des ministères gouvernementaux, relèvent chacun d'un directeur ou d'une directrice qui supervise les audits au sein du portefeuille qui lui est assigné et en assume la responsabilité. Un certain nombre de gestionnaires et d'autres membres du personnel d'audit prêtent main-forte aux directeurs de portefeuille et complètent les équipes (voir la figure 1).

La vérificatrice générale, le sous-vérificateur général, les directeurs, le chef de la direction générale et les gestionnaires des Ressources humaines et de la division Communications et Examen de la publicité gouvernementale composent le Comité de la haute direction du Bureau.

Durant l'exercice, le Bureau a entrepris une initiative de planification stratégique portant sur les cinq prochaines années. La vision, la mission et les valeurs organisationnelles du Bureau ont été

Figure 1 : Organisation du Bureau au 30 septembre 2014

Vérificatrice générale

Bonnie Lysyk

Sous-vérificateur général

Gary Peall

Communications et Examen de la publicité gouvernementale

Christine Pedias, gestionnaire
Mariana Green
Shirley McGibbon
Tiina Randoja

Assurance de la qualité et Projets spéciaux

Paul Amodeo, gestionnaire
Kristin Snowden, gestionnaire

Normes et recherche

Rebecca Yosipovich, gestionnaire

Opérations

Mohammed Siddiqui, chef de la direction générale

Ressources humaines
Barbara Sturrock, gestionnaire

Finances et Administration
Maureen Bissonnette
Sohani Myers
Shanta Persaud
Christine Wu

Technologie de l'information
Shams Ali
Peter Lee
Shariq Saeed

Portefeuilles et personnel de la vérification des états financiers [1]

Organismes de la Couronne (1), Finances

John McDowell, directeur
Walter Allan, gestionnaire
Tom Chatzidimos
Kandy Fletcher
Mary Romano
Megan Sim

Organismes de la Couronne (2)

Laura Bell, directrice
Teresa Carello, gestionnaire
Izabela Beben
Margaret Chen[2]
Constantino De Sousa
Roger Munroe
Zachary Thomas
Cynthia Tso

Comptes publics

Bill Pelow, directeur
Georgegiana Tanudjaja, gestionnaire
Loretta Cheung
Whitney Wah[2]

Portefeuilles et personnel des audits de l'optimisation des ressources [1]

Services sociaux et communautaires et Revenu

Vanna Gotsis, directrice
Sandy Chan, gestionnaire
Celia Yeung, gestionnaire
Tino Bove
Inna Greenberg
Jennifer Lee
Benjamin Leung
Michael Okulicz[2]
Gurinder Parmar
Aaqib Shah
Zhenya Stekovic
Janet Wan

Éducation et Formation

Gerard Fitzmaurice, directeur
Zahra Jaffer, gestionnaire
Emanuel Tsikritsis, gestionnaire
Michael Baxter
Johan Boer[2]
Michael Katsevman
Nina Khant[2]
Tara Petroff[2]
Mythili Pratheeskar
Mark Smith[2]
Ellen Tepelenas
Dora Ulisse

Énergie et Santé

Rudolph Chiu, directeur
Gigi Yip, gestionnaire
Denise Young, gestionnaire
Anujunan Balakrishnan
Ariane Chan
Anita Cheung
Helen Chow
Margaret Lam
Ravind Nanubhai
Oscar Rodriguez
Pasha Sidhu
Alla Volodina

Environnement et Richesses naturelles

Gus Chagani, directeur
Kim Cho, gestionnaire
Nick Stavropoulos, gestionnaire
Bartosz Amerski
Marcia DeSouza
Katrina Exaltacion
Lauren Hanna
Kristy Ho
Li-Lian Koh
Shreya Shah
Alexander Truong
Jing Wang

Fournisseurs de soins de santé et de soins de longue durée

Susan Klein, directrice
Wendy Cumbo, gestionnaire
Naomi Herberg, gestionnaire
Kevin Aro
Sally Chang
Dimitar Dimitrov
Vanessa Dupuis
Jennifer Fung
Ingrid Goh[2]
Veronica Ho
Linde Qiu
Tiffany Yau

Justice et Réglementation

Vince Mazzone, directeur
Rick MacNeil, gestionnaire
Fraser Rogers, gestionnaire
Vivian Sin, gestionnaire
Jesse Dufour
Rashmeet Gill
Kiran Grewal[2]
Tanmay Gupta
Alfred Kiang
Wendy Ng
Alice Nowak
Ruchir Patel
Brian Wanchuk
Robyn Wilson
Michael Yarmolinsky

1. Les membres du personnel qui occupent un poste de niveau inférieur à celui de gestionnaire passent d'un portefeuille à l'autre afin de répondre aux pressions saisonnières sur la charge de travail relative aux audits des états financiers.
2. Membre du portefeuille qui a contribué au présent rapport annuel, mais qui a quitté le Bureau avant le 30 septembre 2014.

mises à jour, et une fiche de pointage équilibrée a été élaborée pour définir les buts, les objectifs, les stratégies et les initiatives, ainsi que pour suivre les progrès. Une nouvelle structure organisationnelle, en vigueur à compter d'octobre 2014, a été mise en place pour l'année d'audit à venir.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 42e réunion annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL), dont Terre-Neuve-et-Labrador était l'hôte, s'est tenue à St. John's du 10 au 12 août 2014. Depuis quelques années, cette réunion annuelle coïncide avec la conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics. Elle regroupe des auditeurs législatifs ainsi que des membres des comités permanents des comptes publics du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, et permet à ceux-ci de partager des idées et d'échanger des renseignements.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu en AOR, le Bureau est souvent prié de rencontrer des visiteurs et des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités et de partager ses expériences en optimisation des ressources et dans d'autres domaines d'audit. Durant la période allant du 1er octobre 2013 au 30 septembre 2014, le Bureau a accueilli des délégations du Kenya et de la Chine, ainsi que des visiteurs de l'Argentine, du Bangladesh, du Cameroun, du Ghana et de la Tanzanie.

Résultats produits par le Bureau cette année

Le Bureau a connu un autre exercice fructueux, surtout lorsque l'on considère la charge de travail additionnelle sans précédent qu'il a été appelé à assumer cette année.

Au total, nous avons mené 12 AOR (voir le chapitre 3) et diffusé 3 rapports spéciaux en vertu de l'article 17. Nous avons également fait la plus grande partie du travail requis en réponse à deux autres demandes spéciales et les rapports connexes suivront. Tout cela a été accompli en respectant le budget dont nous disposions. Un AOR prévu sur les tribunaux civils a dû être reporté pour nous permettre de faire le travail spécial demandé, qui était plus urgent.

Comme il est mentionné dans la section Audits d'attestation, nous sommes chargés d'auditer les états financiers consolidés de la province (examinés plus en détail au chapitre 2), ainsi que les états financiers de plus de 40 organismes de la Couronne. Là encore, nous avons respecté nos délais clés tout en continuant d'investir dans la formation afin d'assurer l'adhésion aux normes et à la méthodologie comptables et de certification pour l'audit des états financiers.

Nous nous sommes acquittés avec succès de nos responsabilités en matière d'examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, comme il est expliqué en détail au chapitre 5.

De toute évidence, les résultats produits par le Bureau cette année n'auraient pas été possibles sans le travail acharné et le dévouement de notre personnel, ainsi que de nos auditeurs indépendants, de notre personnel contractuel et de nos experts-conseils.

Responsabilité financière

La discussion qui suit et les états financiers présentent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2013-2014. Nos états financiers ont été préparés en conformité avec les normes comptables du secteur public. Conformément à ces normes, nous avons présenté une ventilation de nos dépenses en fonction des grandes activités relevant de la responsabilité du Bureau : les AOR et audits spéciaux, les audits des états financiers ainsi que l'examen de la publicité gouvernementale. Cette ventilation est fournie à la note 9 des états financiers et indique que près des deux tiers de nos ressources ont été utilisés pour effectuer des AOR et des audits spéciaux, une priorité déclarée du Comité permanent des comptes publics. Environ le tiers de ces ressources a été consacré aux audits des états financiers annuels de la province et de plus de 40 organismes provinciaux. La tranche restante de 1 % a été consacrée à nos responsabilités en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale*.

La figure 2 compare le budget approuvé et les dépenses des cinq dernières années, tandis que la figure 3 montre les principaux postes de dépenses. Comme on peut le voir, plus de 73 % des dépenses (74 % en 2012-2013) étaient liées aux salaires et avantages sociaux du personnel, tandis que les services professionnels et autres et le loyer constituaient la plus grande partie du reste. Ces pourcentages sont restés relativement stables au cours des dernières années. Dans l'ensemble, nos dépenses n'ont augmenté que de 1,6 % (0,7 % en 2012-2013) par rapport à l'exercice précédent.

Notre budget a été gelé au cours de quatre des cinq dernières années. Par conséquent, nous n'avons pu compter sur un effectif complet, et nous avons eu de la difficulté à recruter des professionnels qualifiés et à les maintenir en poste sur le marché concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales de la fonction publique n'ont pas progressé au même rythme que la rémunération dans le secteur privé.

Nous discutons de l'évolution de nos dépenses et des défis connexes plus en détail ci-après.

Salaires et avantages sociaux

Nos coûts salariaux ont diminué de 1,9 % après avoir augmenté de 3,7 % l'année précédente, tandis que le coût des avantages sociaux s'est accru de 6 % après une hausse de 0,9 % l'an dernier. Cette augmentation est principalement attribuable à des congés parentaux, à une hausse des taux de cotisation et aux indemnités de départ versées.

Figure 2 : Comparaison des dépenses sur cinq ans – Comptabilité d'exercice (en milliers de dollars)
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Budget approuvé	**16 224**	**16 224**	**16 224**	**16 224**	**16 427**
Dépenses réelles					
Salaires et avantages sociaux	10 862	11 228	11 039	11 390	11 342
Services professionnels et autres	1 489	1 491	1 667	1 643	1 866
Loyer	1 069	1 036	1 016	989	1 001
Déplacements et communications	360	337	303	309	190
Autres coûts	1 073	1 071	1 216	1 015	1 192
Total	**14 853**	**15 163**	**15 241**	**15 346**	**15 591**
Montant remis à la province *	**1 498**	**1 222**	**997**	**1 000**	**679**

* En général, ces montants diffèrent légèrement de l'excédent du crédit sur les charges en conséquence des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations, les avantages incitatifs reportés relatifs à des baux et les avantages sociaux futurs accumulés).

Figure 3 : Dépenses par catégorie de dépenses importantes, 2013-2014

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

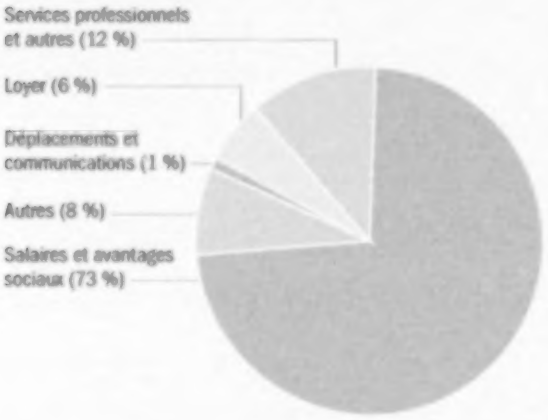


Figure 4 : Dotation, de 2009-2010 à 2013-2014

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Compte tenu du gel législatif des fourchettes salariales, toutes les hausses de salaire attribuables aux promotions obtenues par les stagiaires suite à l'obtention de leurs titres comptables professionnels durant l'année – ainsi que par les membres du personnel qui ont démontré leur capacité à assumer des responsabilités supplémentaires – sont encore compensées par les retards à remplacer les membres du personnel qui prennent leur retraite ou qui quittent le Bureau. Dans l'ensemble, notre niveau de dotation moyen s'est accru de 2 employés, passant de 104 employés l'an dernier à 106 cette année, comme le montre la figure 4. La plupart des étudiants qui ont obtenu leur titre professionnel comptable durant l'année sont restés au Bureau. Pour demeurer concurrentiels, nous devons verser à nos employés récemment qualifiés un salaire beaucoup plus élevé que celui qu'ils touchaient comme stagiaires, parce que, dans le secteur privé, la rémunération des comptables qualifiés augmente assez rapidement dans les cinq années suivant l'obtention du titre professionnel.

En raison de l'incertitude économique et de la nécessité constante de limiter les coûts, nous avons continué de faire preuve de prudence en retardant le remplacement des cadres supérieurs retraités et en engageant des employés expérimentés, mais subalternes, au fur et à mesure des possibilités. Les départs de membres du personnel se poursuivent en raison de la vigueur relative du marché des experts-comptables malgré les incertitudes économiques. L'embauche reste concentrée aux niveaux subalternes, où nos salaires et avantages sociaux sont concurrentiels. Nos échelles salariales pour les comptables plus expérimentés accumulent rapidement du retard sur celles des secteurs privé et parapublic. C'est une des raisons pour lesquelles, comme le montre la figure 4, nous avons encore un certain nombre de postes vacants. Étant donné la complexité croissante de nos audits, nous devons faire appel, dans la mesure du possible, à un personnel d'expérience hautement qualifié. Il deviendra de plus en plus difficile de maintenir et d'améliorer notre capacité à effectuer ces audits, car beaucoup de nos professionnels expérimentés seront admissibles à la retraite d'ici quelques années.

Aux termes de la Loi, nous devons offrir des niveaux de rémunération similaires à ceux de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario. Or, cette rémunération ne peut pas rivaliser avec les salaires des secteurs sans but lucratif et privé. Selon les résultats de la plus récente enquête des Comptables professionnels agréés du Canada,

publiés en 2013, le salaire moyen des comptables agréés dans la fonction publique (108 000 $) était de 7 % plus faible que dans le secteur sans but lucratif (118 000 $) et, surtout, de 14 % plus faible que dans les cabinets comptables (134 000 $), qui sont nos principaux concurrents pour le recrutement des comptables. Les salaires de nos employés les mieux rémunérés en 2013 sont divulgués à la note 7 des états financiers.

Services professionnels et autres

Ces services englobent les services contractuels de professionnels et de cabinets comptables. Ils constituent le deuxième poste de dépenses en importance et représentent près de 12 % des dépenses totales. Ces coûts ont augmenté de 14 % par rapport à l'an dernier, car nous continuons de faire appel à du personnel contractuel, et ce, pour couvrir les congés parentaux ou imprévus et nous aider à gérer les périodes de pointe durant les mois d'été. D'autres coûts, qui sont liés aux services juridiques, aux services d'impression et de traduction pour les rapports et aux droits d'adhésion du personnel, ont augmenté, mais ils ont été compensés par les économies découlant des changements concernant les fournisseurs de services Internet et sans fil.

Étant donné la complexité grandissante de notre travail et les délais serrés dans lesquels nous devons achever l'audit des états financiers des organismes de la Couronne et de la province, nous continuons de faire appel à des contractuels pour assumer nos responsabilités en vertu de la loi. De plus, même en période de ralentissement économique, il est resté difficile pour nous d'engager tous les effectifs approuvés étant donné nos salaires peu concurrentiels, particulièrement dans le cas des professionnels qui ont acquis plusieurs années d'expérience après avoir obtenu leur titre de compétence. Par ailleurs, après quatre années de gel budgétaire, et seulement une légère augmentation du budget de l'année précédente relativement aux avantages, nous n'avons plus les moyens de pourvoir les 117 postes approuvés.

Les coûts contractuels associés aux cabinets comptables avec lesquels nous travaillons resteront plus élevés en raison de leurs niveaux supérieurs de rémunération et des heures de travail additionnelles requises pour suivre l'évolution continue des normes comptables et de certification. Nous continuons de sonder le marché pour ces services lorsque les contrats viennent à échéance, et nous avons réalisé des économies dans certains cas.

Loyer

Les coûts associés aux locaux ont légèrement augmenté par rapport à l'année précédente, en raison principalement d'une hausse des coûts de location par pied carré à compter de l'automne 2013. Les coûts associés aux locaux sont demeurés toutefois inférieurs à ce qu'ils étaient il y a cinq ans.

Déplacements et communications

Les coûts de déplacement et de communication ont diminué de 38 %, après avoir augmenté de 2 % l'année précédente. En général, nous engageons des frais de déplacement beaucoup plus élevés depuis l'élargissement de notre mandat d'audit aux organismes du secteur parapublic. Cependant, ces frais varient chaque année selon les audits choisis. Les AOR que nous avons menés cette année ont généralement nécessité moins de déplacements que l'an dernier.

Autres coûts

Les autres coûts – qui englobent l'amortissement des immobilisations, l'entretien des fournitures et du matériel, la formation et les dépenses législatives – ont augmenté de 17 % par rapport à l'an dernier, en raison principalement des coûts associés aux prestations antérieures auxquelles avait droit le vérificateur général précédent et qui ne lui avaient pas été versées. En outre, il y a eu une hausse considérable des dépenses relatives aux services statutaires, sous l'effet d'un accroissement du nombre d'audits nécessitant des conseils et une aide spécialisés cette année.

Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau de la vérificatrice générale à qui incombe la responsabilité à l'égard des états financiers du Bureau a préparé les présents états financiers conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables du secteur public canadien.

La direction maintient un système de contrôles internes qui procure une assurance raisonnable que les opérations sont autorisées de manière appropriée, les actifs sont protégés de façon adéquate, les crédits ne sont pas dépassés, et l'information financière contenue dans ces états financiers est fiable et juste.

Les états financiers ont été vérifiés par le cabinet Adams & Miles LLP comptables professionnels agréés dont le rapport à la Commission de régie interne décrivant la portée de l'examen et exprimant une opinion sur les états financiers figure à la page suivante.

Bonnie Lysyk, CPA, CA, LPA
Vérificatrice générale
26 septembre 2014

Gary R. Peall, CPA, CA, LPA
Sous-vérificateur général
26 septembre 2014

Adams & Miles LLP
Chartered Professional Accountants

100-7030 Woodbine Park Ave.
Toronto, ON M2J 5K9
Tel: 416.502.3300
Fax: 416.502.2210

200-105 County Court Blvd.
Brampton, ON L6W 4K7
Tel: 905.456.5400
Fax: 905.456.5963

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

To the Board of Internal Economy of
Legislative Assembly of Ontario

We have audited the accompanying financial statements of the Office of the Auditor General of Ontario, which comprise the statement of financial position as at March 31, 2014 and the statements of operations and accumulated deficit and cash flows for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's Responsibility for the Financial Statements
Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with Canadian public sector accounting standards, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility
Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free of material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on our judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, we consider internal control relevant to the preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the Office of the Auditor General of Ontario's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion
In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2014 and the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with Canadian public sector accounting standards.

Adams & Miles LLP

Chartered Professional Accountants
Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
October 17, 2014

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État de la situation financière
Au 31 mars 2014

	2014 $	2013 $
Actif financier		
Trésorerie	416 337	411 965
Taxes de vente harmonisée recouvrables	146 609	111 688
Montant à recevoir du Trésor	479 826	178 145
Avantage incitatif relatif à un bail à recevoir (note 10)	322 225	322 225
	1 364 997	1 024 023
Passifs		
Comptes créditeurs et charges à payer (note 4)	2 257 023	1 622 827
Obligation au titre des avantages accumulés [note 5 (B)]	2 228 000	2 404 000
Avantage incitatif relatif à un bail reporté (note 10)	244 354	276 576
	4 729 377	4 303 403
Dette financière nette	(3 364 380)	(3 279 380)
Actif non financier		
Immobilisations corporelles (note 3)	837 790	596 115
Déficit accumulé	(2 526 590)	(2 683 265)

Engagements (note 6)
Incertitude relative à la mesure [note 2(F)]

Voir les notes complémentaires aux états financiers.

Approuvé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario :

Bonnie Lysyk, CPA, CA, LPA
Vérificatrice générale

Gary R. Peall, CPA, CA, LPA
Sous-vérificateur général

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des résultats et du déficit accumulé
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

	Budget 2014	Résultats réels de 2014	Résultats réels de 2013
	(Note 11)		
	$	$	$
Charges			
Traitements et salaires	9 755 400	9 110 028	9 286 283
Avantages sociaux (note 5)	2 243 800	2 231 620	2 103 948
Services professionnels et autres	1 714 500	1 866 050	1 642 632
Location des bureaux	1 062 400	1 001 326	989 446
Amortissement des immobilisations	—	331 506	316 462
Déplacements et communications	418 800	190 306	308 567
Formation et perfectionnement	378 600	135 301	150 417
Fournitures et matériel	377 500	204 337	196 550
Paiement de transfert : CCAF-FCVI Inc.	73 000	68 480	72 989
Charges législatives : *Loi sur le vérificateur général*	242 700	387 582	245 732
Loi sur la publicité gouvernementale	30 000	14 475	8 625
Services statutaires	130 000	50 034	24 578
Total des charges (notes 8 et 9)	16 426 700	15 591 045	15 346 229
Produits			
Trésor – crédit voté [note 2(B)]	16 426 700	16 426 700	16 224 100
Excédent des produits sur les charges		835 655	877 871
Moins : montant retourné à la province [note 2(B)]		678 980	1 000 115
Excédent net des résultats (insuffisance)		156 675	(122 244)
Déficit accumulé, au début de l'exercice		(2 683 265)	(2 561 021)
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		(2 526 590)	(2 683 265)

Voir les notes complémentaires aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des flux de trésorerie
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

	2014 $	2013 $
Activités de fonctionnement		
Excédent net des résultats (insuffisance)	156 675	(122 244)
Amortissement des immobilisations	331 506	316 462
Charges au titre des avantages accumulés	85 000	181 000
	573 181	375 218
Variation des éléments hors caisse du fonds de roulement		
Diminution (augmentation) des taxes de vente harmonisées recouvrables	(34 921)	10 916
Diminution (augmentation) du montant à recevoir du Trésor	(301 681)	59 171
Augmentation des créditeurs et charges à payer	373 196	26 786
Réduction de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 222)	(32 223)
	4 372	64 650
Flux de provenant des activités de fonctionnement	577 553	439 868
Activités d'investissement en immobilisations		
Acquisition d'immobilisations corporelles	(573 181)	(318 598)
Augmentation de la trésorerie	4 372	121 270
Encaisse, au début de l'exercice	411 965	290 695
Encaisse, à la fin de l'exercice	416 337	411 965

Voir les notes complémentaires aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

1. Nature des activités

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et textes de référence, la vérificatrice générale, par l'entremise du Bureau du vérificateur général de l'Ontario (le Bureau), procède à des audits indépendants des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Ce faisant, le Bureau fait la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans les activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le Bureau est tenu d'examiner certains types de publicités, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par la Loi.

Les deux lois stipulent que la vérificatrice générale fait directement rapport à l'Assemblée législative.

Comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, en année électorale, le Bureau doit aussi rendre publique une déclaration indiquant si le rapport préélectoral préparé par le ministère des Finances est raisonnable.

2. Résumé des principales méthodes comptables

Les états financiers ont été préparés en conformité avec les normes comptables canadiennes pour le secteur public. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

(A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été comptabilisés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

(B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Comme le crédit voté est préparé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découle de l'application de la comptabilité d'exercice, y compris la capitalisation et l'amortissement des immobilisations corporelles, le report et l'amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail et la comptabilisation des charges liées aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés à partir de crédits futurs.

Le crédit voté pour les charges législatives est censé couvrir le salaire de la vérificatrice générale ainsi que les coûts des conseils ou de l'aide de spécialistes dont le Bureau a besoin pour assumer ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières*, ou pour accomplir des tâches spéciales en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

2. Résumé des principales méthodes comptables (suite)

(C) IMMOBILISATIONS CORPORELLES

Les immobilisations corporelles sont comptabilisées au coût historique moins l'amortissement cumulé. L'amortissement des immobilisations corporelles est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens comme suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et installations	5 ans
Améliorations locatives	La durée à courir du bail

(D) INSTRUMENTS FINANCIERS

L'actif financier et le passif financier du Bureau sont comptabilisés comme suit :

- L'encaisse est assujettie à un risque négligeable de fluctuation de sa valeur si bien que sa valeur comptable correspond approximativement à sa juste valeur.
- Le montant à recevoir du Trésor est comptabilisé au coût.
- Les comptes créditeurs et les charges à payer sont comptabilisés au coût.
- L'obligation au titre des avantages accumulés est comptabilisée au coût en fonction des droits acquis par les employés au 31 mars 2014. Une estimation de la juste valeur fondée sur des hypothèses actuarielles concernant la date où ces avantages seront effectivement versés n'a pas été faite, car il ne devrait pas y avoir d'écart significatif par rapport au montant comptabilisé.

De l'avis de la direction, le Bureau n'est exposé à aucun risque lié aux taux d'intérêt, aux devises, aux flux de trésorerie ou au crédit découlant de ses instruments financiers en raison de leur nature.

(E) AVANTAGE INCITATIF RELATIF À UN BAIL REPORTÉ

L'avantage incitatif reporté relatif à un bail est amorti en réduction de la charge locative, selon la méthode de l'amortissement linéaire, sur la période de 10 ans qui a commencé le 1er novembre 2011.

(F) INCERTITUDE D'ÉVALUATION

La préparation des états financiers conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public exige que la direction fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers et sur les montants déclarés des produits et des charges de la période de déclaration. Les éléments nécessitant des estimations détaillées sont, notamment, la vie utile des immobilisations corporelles et l'obligation au titre des avantages accumulés.

Les estimations reposent sur la meilleure information existante lors de la préparation des états financiers et sont réexaminées chaque année afin de tenir compte des nouvelles données à mesure qu'elles deviennent disponibles. Une incertitude de mesure se produit dans ces états financiers. Les montants réels pourraient différer de ces estimations.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

3. Immobilisations corporelles

	Matériel informatique $	Logiciel informatique $	Mobilier et installations $	Améliorations locatives $	Total pour 2014 $
Coût					
Solde, au début de l'exercice	678 777	396 107	146 025	163 341	1 384 250
Ajouts	195 446	8 481	95 257	273 997	573 181
Radiation des biens entièrement amortis	(163 137)	(67 912)	(21 400)	—	(252 449)
Solde, à la fin de l'exercice	711 086	336 676	219 882	437 338	1 704 982
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	401 217	259 341	107 739	19 838	788 135
Amortissement	186 740	80 720	30 038	34 008	331 506
Radiation des biens entièrement amortis	(163 137)	(67 912)	(21 400)	—	(252 449)
Solde, à la fin de l'exercice	424 820	272 149	116 377	53 846	867 192
Valeur comptable nette (31 mars 2014)	286 266	64 527	103 505	383 492	837 790

	Matériel informatique $	Logiciel informatique $	Mobilier et installations $	Améliorations locatives $	Total pour 2013 $
Coût					
Solde, au début de l'exercice	687 370	352 985	211 914	349 823	1 602 092
Ajouts	165 520	98 564	5 128	49 386	318 598
Radiation des biens entièrement amortis	(174 113)	(55 442)	(71 017)	(235 868)	(536 440)
Solde, à la fin de l'exercice	678 777	396 107	146 025	163 341	1 384 250
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	403 848	210 495	152 204	241 566	1 008 113
Amortissement	171 482	104 288	26 552	14 140	316 462
Radiation des biens entièrement amortis	(174 113)	(55 442)	(71 017)	(235 868)	(536 440)
Solde, à la fin de l'exercice	401 217	259 341	107 739	19 838	788 135
Valeur comptable nette (31 mars 2013)	277 560	136 766	38 286	143 503	596 115

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

4. Comptes créditeurs et charges à payer

	2014 $	2013 $
Comptes créditeurs	525 600	270 967
Salaires et avantages sociaux à payer	538 423	419 860
Indemnités de départ, congés annuels et autres crédits	1 193 000	932 000
	2 257 023	1 622 827

Les comptes créditeurs se rapportent essentiellement à des opérations commerciales normales avec des fournisseurs tiers et sont soumis aux conditions commerciales standards. Les salaires et avantages sociaux, les indemnités de départ, les congés annuels et autres crédits accumulés sont comptabilisés en fonction des modalités d'emploi et des droits prévus par la loi.

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur le vérificateur général* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif des futurs avantages acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont comptabilisés comme suit dans les états financiers du Bureau :

(A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Les employés du Bureau cotisent à la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF), qui est un régime de retraite à prestations déterminées établi pour les employés de la province et de nombreux organismes provinciaux. La province de l'Ontario, qui est le seul commanditaire de la CRF, détermine le montant des paiements annuels que le Bureau doit verser à la caisse. Comme le commanditaire doit s'assurer que la caisse de retraite est financièrement viable, les excédents ou passifs non capitalisés découlant des évaluations actuarielles requises par la loi ne sont pas des actifs ou obligations du Bureau. Les 742 024 $ (754 442 $ en 2013) que le Bureau doit payer pour l'exercice sont inclus dans les charges au titre des avantages sociaux dans l'État des résultats et du déficit accumulé.

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

Les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi, aux absences rémunérées et aux crédits de congés annuels inutilisés acquis par les employés au cours de l'exercice s'élevaient à 291 000 $ (261 000 $ en 2013) et sont inclus dans les avantages sociaux dans l'État des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages accumulés, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les créditeurs et charges à payer comme suit :

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs (suite)

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

	2014 $	2013 $
Obligation totale au titre des indemnités de départ, des congés annuels et des crédits d'OCCC	3 421 000	3 336 000
Moins : Montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les comptes créditeurs et charges à payer	1 193 000	932 000
Obligation au titre des avantages accumulés	2 228 000	2 404 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût des avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est établi et financé sur une base permanente par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans ces états financiers.

6. Engagements

Le Bureau a un contrat de location-exploitation pour louer les locaux qui prend fin le 31octobre 2021. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée à courir du bail sont les suivants:

	$
2014-2015	495 900
2015-2016	501 300
2016-2017	508 800
2017-2018	514 200
2018-2019	521 700
2019-2020 et exercices subséquents	1 376 100

Le Bureau s'est également engagé à payer sa part proportionnelle des taxes foncières et des charges de fonctionnement pour les locaux, qui s'élevaient à approximativement 546 000 $ en 2014 (506 000 $ en 2013).

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

7. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public

Le paragraphe 3(5) de la Loi exige la divulgation du traitement et des avantages sociaux versés à tous les employés du secteur public de l'Ontario dont le traitement annuel est supérieur à 100 000 $. Pour l'année civile 2013, ces renseignements sont les suivants :

Nom	Poste	Salaire $	Avantages imposables $
McCarter, Jim	Vérificateur général	245 732	10 365
Peall, Gary	Sous-vérificateur général	193 094	254
Bell, Laura	Directrice	125 179	194
Chagani, Gus	Directeur	125 179	194
Chiu, Rudolph	Directeur	139 934	207
Fitzmaurice, Gerard	Directeur	139 934	207
Gotsis, Vanna	Directrice	124 245	181
Klein, Susan	Directrice	145 137	216
Mazzone, Vince	Directeur	142 913	207
McDowell, John	Directeur	139 934	207
Pelow, William	Directeur	124 245	181
Allan, Walter	Gestionnaire de l'audit	115 624	168
Carello, Teresa	Gestionnaire de l'audit	115 624	168
Chan, Sandy	Gestionnaire de l'audit	113 214	168
Cho, Kim	Gestionnaire de l'audit	104 657	166
Cumbo, Wendy	Gestionnaire de l'audit	105 986	168
Herberg, Naomi	Gestionnaire de l'audit	113 112	168
MacNeil, Richard	Gestionnaire de l'audit	113 214	168
Rogers, Fraser	Gestionnaire de l'audit	113 214	168
Stavropoulos, Nick	Gestionnaire de l'audit	113 214	168
Tsikritsis, Emanuel	Gestionnaire de l'audit	113 214	168
Yip, Gigi	Gestionnaire de l'audit	107 922	168
Young, Denise	Gestionnaire de l'audit	113 214	168
Pedias, Christine	Gestionnaire, Communications et Examen de la publicité gouvernementale	100 856	160
Boer, Johannes	Superviseur de l'audit	103 632	158
Bove, Tino	Superviseur de l'audit	103 656	158
Chatzidimos, Tom	Superviseur de l'audit	100 256	156
Tepelenas, Ellen	Superviseure de l'audit	103 656	158
Wanchuk, Brian	Superviseur de l'audit	103 656	158

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

8. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'État des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux conventions comptables observées dans la préparation des estimations soumises à l'approbation de la Commission de régie interne, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur la durée de vie utile. Le volume 1 exclut également l'obligation constituée au titre des avantages sociaux futurs et de l'avantage incitatif reporté relatif à un bail, qui sont comptabilisés dans les présents états financiers. Le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total des dépenses déclarées dans ces états financiers se présente comme suit :

	2014 $	2013 $
Total des charges selon le volume 1 des Comptes publics	15 779 943	15 199 588
Achat d'immobilisations	(573 181)	(318 598)
Amortissement des immobilisations	331 506	316 462
Variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés	85 000	181 000
Amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 223)	(32 223)
	(188 898)	146 641
Total des charges selon l'État des résultats et du déficit accumulé	15 591 045	15 346 229

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

9. Charges par activité

	2014				
	Salaires et avantages sociaux	Autres charges de d'exploitation	Charges législatives	Total	%
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	7 916 470	2 079 530	363 027	10 359 027	66,4
Audits des états financiers	3 334 444	1 697 030	55 210	5 086 684	32,6
Publicité gouvernementale	90 734	20 746	33 854	145 334	1,0
	11 341 648	3 797 306	452 091	15 591 045	100,0
%	72,7	24,4	2,9	100,0	

	2013				
	Salaires et avantages sociaux	Autres charges de d'exploitation	Charges législatives	Total	%
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	7 699 796	2 044 794	227 785	9 972 375	65,0
Audits des états financiers	3 565 142	1 604 031	30 238	5 199 411	33,9
Publicité gouvernementale	125 293	28 238	20 912	174 443	1,1
	11 390 231	3 677 063	278 935	15 346 229	100,0
%	74,2	24,0	1,8	100,0	

Les charges ont été réparties entre les trois (trois en 2013) principales activités du Bureau en fonction principalement des heures imputées à chacune des activités, selon les données saisies par le personnel du Bureau dans le système de comptabilisation du temps, ce qui comprend le temps consacré aux tâches administratives et les frais généraux qu'il aurait autrement été impossible de lier à une activité particulière. Les charges se rapportant à une seule activité comme les frais de voyage et les services professionnels sont imputées à cette activité en se basant sur la facturation réelle.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes complémentaires aux états financiers
Pour l'exercice clos le 31 mars 2014

10. Avantage incitatif reporté relatif à un bail à recevoir

Dans le cadre de contrats de location pour ses locaux, le Bureau a négocié un avantage incitatif relatif à un bail de 322 225 $ devant s'appliquer aux frais de locaux éventuels. Cet avantage incitatif est amorti selon la méthode de l'amortissement linéaire sur une période de dix ans commençant le 1er novembre 2011 en tant que réduction de la charge de loyer.

11. Montants budgétés

Les montants budgétés ont été approuvés par la Commission de régie interne et préparés selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée pour présentation dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario. Comme il est expliqué dans la note 8, cette façon de procéder diffère des Normes comptables pour le secteur public.

Annexe 1

Organismes de la Couronne

1. Organismes dont les comptes sont vérifiés par la vérificatrice générale

Action Cancer Ontario
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)*
Agricorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée
Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Bureau de l'ombudsman
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya, de blé et de canola
Commission de transport Ontario Northland
Commission des courses de l'Ontario
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des arts de la province de l'Ontario
Dépenses d'élections, indemnités et honoraires, *Loi électorale*
Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections*
Fiducie du patrimoine ontarien
Fonds de garantie des prestations de retraite, Commission des services financiers de l'Ontario
Fonds pour l'éducation des investisseurs, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Office de foresterie du parc Algonquin
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Office ontarien de financement
Régie des alcools de l'Ontario
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario (31 décembre)*
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Tuteur et curateur public de l'Ontario

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction de la vérificatrice générale

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (31 décembre)*

Commission des parcs du Niagara (31 octobre)*

Commission des parcs du Saint-Laurent

Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

Annexe 2

Sociétés relevant de la Couronne

Sociétés dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont celle-ci peut consulter les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents au besoin

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario
Centre d'assistance juridique en matière de droits de la personne
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau
Collection McMichael d'art canadien
Comité d'organisation de Toronto pour les Jeux panaméricains et parapanaméricains (TO2015)
Commission du Régime de retraite de l'Ontario (31 décembre)*
Conseil des services funéraires
Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur
Conseil ontarien de la qualité des services de santé
Cybersanté Ontario
Fondation Trillium de l'Ontario
Fonds de reboisement
Hydro One Inc. (31 décembre)*
Institut de recherche agricole de l'Ontario
Metrolinx
Musée royal de l'Ontario
Office de l'électricité de l'Ontario (31 décembre)*
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
Ontario Power Generation Inc. (31 décembre)*
Owen Sound Transportation Company Limited
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka
Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest
Réseau Trillium pour le don de vie
Santé publique Ontario
Science Nord
Société d'évaluation foncière des municipalités (31 décembre)*
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto
Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Société du Centre des congrès d'Ottawa
Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (31 décembre)*
Société ontarienne d'assurance-dépôts (31 décembre)*
Société ontarienne de financement de la croissance
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

Annexe 3

Organismes du secteur parapublic

Organismes du secteur parapublic dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par cette dernière au besoin*

HÔPITAUX PUBLICS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Alliance Chatham-Kent pour la santé
Arnprior Regional Health
Association des soins de santé de Quinte
Bluewater Health
Bruyère Continuing Care Inc.
Centre Baycrest pour soins gériatriques
Centre de santé de l'Ouest de Parry Sound
Centre de santé de Manitoulin
Centre de santé Lady Dunn
Centre de santé Meno Ya Win de Sioux Lookout
Centre de santé St-Joseph (Guelph)
Centre de santé St-Joseph (Toronto)
Centre de soins de santé Runnymede
Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton
Centre de soins de santé West Park
Centre de soins prolongés St-Joseph de Sudbury
Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario
Centre régional de santé de Dryden
Centre régional de santé de North Bay
Centre régional de santé de Peterborough
Centre régional de santé Royal Victoria
Centre régional de santé Southlake
Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay
Centre Sunnybrook des sciences de la santé
Grey Bruce Health Services
Halton Healthcare Services Corporation
Hamilton Health Sciences Corporation
Headwaters Health Care Centre
Hôpital Alexandra d'Ingersoll
Hôpital Alexandra Marine & General
Hôpital Bingham Memorial
Hôpital Bridgepoint
Hôpital communautaire de Cornwall
Hôpital communautaire de Hornepayne
Hôpital communautaire de Seaforth
Hôpital communautaire Groves Memorial
Hôpital d'Englehart et du district
Hôpital d'Ottawa
Hôpital de Deep River et du district
Hôpital de Hanover et du district
Hôpital de Kirkland et du district
Hôpital de Markham-Stouffville
Hôpital de réadaptation pour enfants Holland Bloorview
Hôpital de Sault-Sainte-Marie
Hôpital de Scarborough
Hôpital de Smooth Rock Falls
Hôpital de Timmins et du district
Hôpital de Wingham et du district
Hôpital du district de Geraldton
Hôpital du district de Kemptville
Hôpital du district de Perth et de Smiths Falls
Hôpital du district du lac des Bois

* Seuls les organismes du secteur parapublic les plus importants sur le plan financier sont inclus dans cette annexe.

Hôpital General & Marine de Collingwood
Hôpital général d'Almonte
Hôpital général d'Anson
Hôpital général d'Atikokan
Hôpital général d'Espanola
Hôpital général de Brockville
Hôpital général de Guelph
Hôpital général de Haldimand-Ouest
Hôpital Général de Hawkesbury et du district
Hôpital général de Kingston
Hôpital général de la baie Georgienne
Hôpital général de Manitouwadge
Hôpital général de Mattawa
Hôpital général de Nipissing Ouest
Hôpital général de Norfolk
Hôpital général de North York
Hôpital général de St. Thomas-Elgin
Hôpital général de Stratford
Hôpital général de Strathroy-Middlesex
Hôpital général de Woodstock (Fondation)
Hôpital général du comté de Lennox et Addington
Hôpital général St. Mary
Hôpital général St-Joseph d'Elliot Lake
Hôpital général Wilson Memorial
Hôpital Glengarry Memorial Hospital
Hôpital Grand River
Hôpital Hôtel-Dieu de Cornwall
Hôpital Joseph Brant
Hôpital Lady Minto à Cochrane
Hôpital Margaret Cochenour Memorial de Red Lake
Hôpital McCausland
Hôpital Memorial de Cambridge
Hôpital Memorial de Campbellford
Hôpital Memorial de Carleton Place et du district
Hôpital Memorial de Listowel
Hôpital Memorial de St. Marys
Hôpital Memorial du district de Leamington
Hôpital Memorial du district de Nipigon
Hôpital Memorial du district de Tillsonburg
Hôpital Memorial du district de Winchester
Hôpital Montfort
Hôpital Mount Sinai
Hôpital Northumberland Hills
Hôpital Notre Dame Hospital (Hearst)
Hôpital public de Clinton
Hôpital Queensway-Carleton
Hôpital régional de Pembroke
Hôpital régional de Windsor
Hôpital régional Humber River
Hôpital Ross Memorial
Hôpital Sensenbrenner
Hôpital Soldiers' Memorial d'Orillia
Hôpital St. Francis Memorial
Hôpital St. Michael
Hôpital Stevenson Memorial
Hôpital Temiskaming
Hôpital Victoria de Renfrew
Hôpital War Memorial de Haldimand
Hôpital Women's College
Horizon Santé-Nord
Hospital for Sick Children
Hôtel-Dieu Grace Healthcare
Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa
Lakeridge Health
London Health Sciences Centre
Mackenzie Health
Maison de soins palliatifs Casey House
Muskoka Algonquin Healthcare
North Wellington Health Care Corporation
Pavillon santé du district de Blind River
Providence Care Centre (Kingston)
Providence Healthcare
Religious Hospitallers of St. Joseph of the Hôtel Dieu of Kingston
Religious Hospitallers of St. Joseph of the Hôtel Dieu of St. Catharines
Réseau universitaire de santé
Riverside Health Care Facilities Inc.
Rouge Valley Health System
Salvation Army Toronto Grace Health Centre
Services de santé de Chapleau Health Services
Services de santé des hautes-terres d'Haliburton
Services de santé Four Counties
South Bruce Grey Health Centre
South Huron Hospital Association
St. Joseph's Care Group

St. Joseph's Health Care, London
Système de santé de Niagara
Système de soins de santé communautaires de Brant
Toronto East General Hospital
Trillium Health Partners
Weeneebayko Area Health Authority
William Osler Health System

HÔPITAUX PSYCHIATRIQUES SPÉCIALISÉS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Centre de soins de santé mentale Waypoint
Centre de toxicomanie et de santé mentale
Centre des sciences de la santé mentale Ontario Shores
Services de santé Royal Ottawa

SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE (MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE)

Akwesasne Child and Family Services
Anishinaabe Abinoojii Family Services
Bruce Grey Child and Family Services
Catholic Children's Aid Society of Hamilton
Children and Family Services for York Region
Children's Aid Society of Brant
Children's Aid Society of Haldimand and Norfolk
Children's Aid Society of Hamilton
Children's Aid Society of Kawartha-Haliburton
Children's Aid Society of the City of Guelph & the County of Wellington
Children's Aid Society of the County of Renfrew
Children's Aid Society of the County of Simcoe
Children's Aid Society of the Niagara Region
Children's Aid Society of the Region of Peel
Children's Aid Society of the Regional Municipality of Halton
Children's Aid Society of the Regional Municipality of Waterloo
Children's Aid Society of Thunder Bay
Dilico Anishinabek Family Care
Dufferin Child and Family Services
Durham Region Children's Aid Society
Family & Children's Services of Lanark, Leeds & Grenville
Family & Children's Services of St. Thomas and Elgin
Family and Children's Services of Frontenac, Lennox and Addington
Family, Youth and Child Services of Muskoka
Highland Shores Children's Aid Society
Huron-Perth Children's Aid Society
Jewish Family and Child Service of Greater Toronto
Kenora Rainy River Districts Child and Family Services
Native Child and Family Services of Toronto
Payukotayno James and Hudson Bay Family Services
Sarnia-Lambton Children's Aid Society
Services à la famille et à l'enfance du Nord-Est de l'Ontario
Services pour les enfants de Chatham-Kent
Société catholique de l'aide à l'enfance ville de Toronto
Société d'aide à l'enfance de London et du Middlesex
Société d'aide à l'enfance des comtés unis de Sormont, Dundas et Glengarry
Société d'aide à l'enfance des districts de Sudbury et du Manitoulin
Société d'aide à l'enfance pour la région du Nipissing et Parry Sound
Société de l'aide à l'enfance d'Algoma
Société de l'aide à l'enfance d'Ottawa
Société de l'aide à l'enfance de Toronto
The Children's Aid Society of Oxford County
Tikinagan Child and Family Services
VALORIS pour enfants et adultes de Prescott-Russell
Weechi-it-te-win Family Services
Windsor-Essex Children's Aid Society

CENTRES D'ACCÈS AUX SOINS COMMUNAUTAIRES (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Centre d'accès aux soins communautaires d'Érié St-Clair
Centre d'accès aux soins communautaires de Champlain
Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Centre d'accès aux soins communautaires de Mississauga Halton
Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest

CONSEILS SCOLAIRES (MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION)

Algoma District School Board
Algonquin and Lakeshore Catholic District School Board
Avon Maitland District School Board
Bloorview MacMillan School Authority
Bluewater District School Board
Brant Haldimand Norfolk Catholic District School Board
Bruce-Grey Catholic District School Board
Campbell Children's School Authority
Catholic District School Board of Eastern Ontario
Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario
Conseil scolaire catholique Providence
Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud
Conseil scolaire de district catholique de l'Est ontarien
Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales
Conseil scolaire de district catholique des Grandes Rivières
Conseil scolaire de district catholique du Centre-Est de l'Ontario
Conseil scolaire de district catholique du Nouvel-Ontario
Conseil scolaire de district catholique Franco-Nord
Conseil scolaire de district du Grand Nord de l'Ontario
Conseil scolaire de district du Nord-Est de l'Ontario
Conseil scolaire Viamonde
District School Board of Niagara
District School Board Ontario North East
Dufferin-Peel Catholic District School Board
Durham Catholic District School Board
Durham District School Board
Grand Erie District School Board
Greater Essex County District School Board
Halton Catholic District School Board
Halton District School Board
Hamilton-Wentworth Catholic District School Board
Hamilton-Wentworth District School Board
Hastings and Prince Edward District School Board
Huron-Perth Catholic District School Board
Huron-Superior Catholic District School Board
James Bay Lowlands Secondary School Board
John McGivney Children's Centre School Authority
Kawartha Pine Ridge District School Board
Keewatin-Patricia District School Board
Kenora Catholic District School Board
KidsAbility School Authority
Lakehead District School Board
Lambton Kent District School Board
Limestone District School Board
London District Catholic School Board

Moose Factory Island District School Area Board
Moosonee District School Area Board
Near North District School Board
Niagara Catholic District School Board
Niagara Peninsula Children's Centre School Authority
Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board
Northeastern Catholic District School Board
Northwest Catholic District School Board
Ottawa Catholic District School Board
Ottawa Children's Treatment Centre School Authority
Ottawa-Carleton District School Board
Peel District School Board
Penetanguishene Protestant Separate School Board
Peterborough Victoria Northumberland and Clarington Catholic District School Board
Rainbow District School Board
Rainy River District School Board
Renfrew County Catholic District School Board
Renfrew County District School Board
Simcoe County District School Board
Simcoe Muskoka Catholic District School Board
St. Clair Catholic District School Board
Sudbury Catholic District School Board
Superior North Catholic District School Board
Superior-Greenstone District School Board
Thames Valley District School Board
Thunder Bay Catholic District School Board
Toronto Catholic District School Board
Toronto District School Board
Trillium Lakelands District School Board
Upper Canada District School Board
Upper Grand District School Board
Waterloo Catholic District School Board
Waterloo Region District School Board
Wellington Catholic District School Board
Windsor-Essex Catholic District School Board
York Catholic District School Board
York Region District School Board

COLLÈGES (MINISTÈRE DE LA FORMATION DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS)

Collège Algonquin d'arts appliqués et de technologie
Collège Boréal d'arts appliqués et de technologie
Collège Cambrian d'arts appliqués et de technologie
Collège Canadore d'arts appliqués et de technologie
Collège Centennial d'arts appliqués et de technologie
Collège Conestoga de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Confederation d'arts appliqués et de technologie
Collège d'arts appliqués et de technologie La Cité collégiale
Collège Durham d'arts appliqués et de technologie
Collège Fanshawe d'arts appliqués et de technologie
Collège George Brown d'arts appliqués et de technologie
Collège Georgian d'arts appliqués et de technologie
Collège Humber de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Lambton d'arts appliqués et de technologie
Collège Loyalist d'arts appliqués et de technologie
Collège Mohawk d'arts appliqués et de technologie
Collège Niagara d'arts appliqués et de technologie
Collège Northern d'arts appliqués et de technologie
Collège Saint-Laurent d'arts appliqués et de technologie
Collège Sault d'arts appliqués et de technologie
Collège Seneca d'arts appliqués et de technologie
Collège Sheridan de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Sir Sandford Fleming d'arts appliqués et de technologie
Collège St. Clair d'arts appliqués et de technologie

Annexe 4

Arrêtés du Conseil du Trésor

Aux termes de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale est tenue de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé. Ces éléments sont présentés dans le tableau qui suit. Bien que les ministères puissent consigner de façon détaillée les dépenses relatives aux ordonnances et arrêtés en créant des comptes au niveau des sous-crédits et des sous-postes, le présent tableau les résume par crédit et par poste.

Ministère	Date de l'arrêté	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires autochtones	27 juin 2013	2 400	10
	13 nov. 2013	684 200	—
	4 mars 2014	12 038 000	11 634 748
	1er avr. 2014	224 000	133 969
		12 948 600	**11 768 727**
Affaires civiques et Immigration	9 sept. 2013	6 240 000	2 861 352
	26 nov. 2013	600 000	—
	28 mars 2014	1 005 900	760 174
	1er avr. 2014	245 400	—
		8 091 300	**3 621 526**
Affaires municipales et Logement	23 sept. 2013	18 000 000	17 332 563
	13 nov. 2013	3 250 000	300 000
	4 nov. 2014	190 000 000	185 827 775
	1er avr. 2014	3 850 000	3 406 787
		215 100 000	**206 867 125**
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	15 juil. 2013	8 500 000	—
	9 sept. 2013	129 278 500	70 304 076
	19 févr. 2014	14 800 000	9 467 605
	4 mars 2014	6 500 000	4 383 069
		159 078 500	**84 154 750**

Ministère	Date de l'arrêté	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Bureau du Conseil des ministres	13 nov. 2013	1 000 000	—
Développement du Nord et Mines	11 juin 2013	75 000 000	62 288 779
	4 mars 2014	24 667 000	18 880 307
	1er avr. 2014	5 267 000	3 795 195
		104 934 000	**84 964 281**
Développement économique et Innovation	8 août 2013	109 000	–
	9 sept. 2013	5 000 000	–
	22 oct. 2013	27 000 000	–
	27 févr. 2014	50 000	–
	27 mars 2014	960 000	–
	27 mars 2014	388 500	–
		33 507 500	**–**
Éducation	13 août 2013	81 200	–
	9 sept. 2013	450 000	–
	22 oct. 2013	6 733 600	3 147 941
	1er avr. 2014	2 425 000	1 417 876
		9 689 800	**4 565 817**
Énergie	4 mars 2014	**538 600**	**264 899**
Environnement	1er avr. 2014	**13 180 300**	**13 037 693**
Finances	9 sept. 2013	5 000 000	–
	8 oct. 2013	42 000 000	–
	19 nov. 2013	10 300 000	10 300 000
	4 févr. 2014	170 600	–
	4 févr. 2014	168 453 800	–
	14 févr. 2014	2 339 000	1 408 592
	4 mars 2014	701 537 400	–
	4 mars 2014	143 731 200	–
	27 mars 2014	4 137 800	–
	22 juil. 2014	407 000 000	407 000 000
		1 484 669 800	**418 708 592**
Formation et Collèges et Universités	15 juil. 2013	345 400	–
	4 mars 2014	27 830 100	–
	24 mars 2014	2 340 000	1 700 000
	27 mars 2014	4 517 300	88 125
	8 avr. 2014	683 000	–
		35 715 800	**1 788 125**

Ministère	Date de l'arrêté	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Infrastructure	4 mars 2014	18 057 000	–
	27 mars 2014	2 450 600	–
	15 avr. 2014	2 000 000	–
		22 507 600	**–**
Lieutenante-gouverneure	1er avr. 2014	**40 400**	**25 381**
Procureur général	14 janv. 2014	19 000 000	16 929 047
	10 févr. 2014	1 645 200	273 119
	4 mars 2014	15 162 300	13 508 891
	4 mars 2014	2 037 700	2 037 700
	1er avr. 2014	1 730 700	285 700
		39 575 900	**33 034 457**
Richesses naturelles	15 juil. 2013	19 105 000	10 775 671
	13 août 2013	26 200	—
	9 sept. 2013	32 000 000	22 712 278
	10 déc. 2013	2 357 200	1 173 986
	25 mars 2014	637 900	—
	1er avr. 2014	15 426 800	3 766 951
		69 553 100	**38 428 886**
Santé et Soins de longue durée	8 janv. 2014	1 500 000	–
	31 janv. 2014	11 726 500	9 105 743
	4 févr. 2014	1 517 496 000	1 496 486 831
	4 mars 2014	6 019 000	–
	27 mars 2014	620 400	–
	1er avr. 2014	233 050 600	135 755 456
		1 770 412 500	**1 641 348 030**
Sécurité communautaire et Services correctionnels	4 mars 2014	26 217 400	24 211 089
	15 avr. 2014	1 820 000	1 260 000
		28 037 400	**25 471 089**
Services à l'enfance et à la jeunesse	15 juil. 2013	3 000 000	—
	8 janv. 2014	3 061 000	—
	14 janv. 2014	2 400 000	1 423 261
	20 mars 2014	6 300 000	—
		14 761 000	**1 423 261**
Services aux consommateurs	27 mars 2014	**1 973 200**	**424 183**

Ministère	Date de l'arrêté	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Services sociaux et communautaires	8 oct. 2013	19 137 100	19 137 100
	17 mars 2014	2 700 000	406 621
	1er avr. 2014	32 400 000	22 603 324
		54 237 100	**42 147 045**
Services gouvernementaux	31 oct. 2013	2 500 000	1 012 154
	3 déc. 2013	2 800 000	–
	6 mars 2014	5 331 300	5 323 685
	4 mars 2014	6 329 300	5 037 237
		16 960 600	**11 373 076**
Tourisme, Culture et Sport	11 juin 2013	7 280 000	—
	11 juin 2013	1 185 000	—
	11 juin 2013	3 250 000	3 249 000
	9 sept. 2013	4 030 000	3 024 511
	4 mars 2014	162 211 200	162 211 141
	25 mars 2014	500 000	—
	27 mars 2014	3 960 900	3 960 900
	28 mars 2014	2 000 000	2 000 000
	1er avr. 2014	875 000	831 986
	1er avr. 2014	4 400 000	4 319 385
		189 692 100	**179 596 923**
Transports	30 janv. 2014	220 000	–
	4 mars 2014	27 200 000	22 394 979
	4 mars 2014	5 400 000	1 560 386
	27 mars 2014	553 000	–
	31 mars 2014	11 300 000	–
		44 673 000	**23 955 365**
Travail	11 févr. 2014	**845 000**	**14 927**
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		**4 331 723 100**	**2 826 984 158**